

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Desarrollo de las políticas habitacionales en Uruguay:  
estudio de tendencias históricas.**

**Sylvana Ibarra**

**Tutor: Gustavo Machado**

**2009**

## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL EN URUGUAY	
II.1. Expresiones de un fenómeno multidimensional.....	6
II.2. Consideraciones respecto al acceso a la vivienda.....	8
III. RESEÑA HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN Y LOS PLANES ESTATALES EN VIVIENDA.....	12
III.1. Desarrollo y consolidación de las primeras legislaciones y políticas públicas de vivienda, de principios del siglo XX hacia la década del 60.....	13
III.2. Crisis del modelo de políticas de vivienda.....	21
III.3. Desarrollo de una legislación específica para el área: Ley de Vivienda 13.728.....	24
III.4. Acentuación de la dimensión economicista de las políticas de vivienda, período constituido por el gobierno de la dictadura.....	28
III.5. Continuidad en la política habitacional, la restauración democrática.....	33
III.6. El camino de la reforma y el impacto de la crisis sobre el sistema, desde 1990 hasta el 2004.....	33
IV. TENDENCIAS HISTÓRICAS EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA.....	42
IV.1. Carácter residual de las políticas de vivienda.....	43
IV.2. Carácter segmentado de las políticas de vivienda.....	46
IV.3. Carácter dual de las políticas de vivienda.....	49
V. SÍNTESIS E INTRODUCCIÓN DE POSIBLES LÍNEAS EXPLICATIVAS.....	53
BIBLIOGRAFÍA.....	59

## I. INTRODUCCIÓN

El trabajo que presentamos a continuación constituye la Monografía Final de grado que se enmarca dentro de los requerimientos académicos de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales.

En la selección de la temática recorrimos un camino extenso que supuso la revisión y reformulación del problema de estudio, buscando conjugar nuestro interés personal con la posibilidad de realizar aportes específicos.

En la medida que profundizamos en el estudio de la temática, nuevas preguntas fueron surgiendo así como la necesidad de encontrar posibles respuestas, por lo cual algunos cuestionamientos iniciales así como la forma de encarar el trabajo se fueron modificando en el proceso. Tanto el objeto de estudio, las preguntas que nos guiaron, como el abordaje teórico han sido construidos a lo largo del proceso de análisis, de lo que al inicio partimos sólo quedan algunos rasgos, lo que hoy presentamos es el final de un camino de reflexión y no el producto de una idea acabada que ya estaba presente en nosotros.

Este trabajo tiene como tema central el análisis de las políticas habitacionales implementadas por el Estado uruguayo, a partir del estudio de algunas tendencias históricas que entendemos han caracterizado su desarrollo.

La consideración de una línea histórica parte de la convicción de que conocer el pasado y los caminos seguidos nos posibilitarán adentrarnos en una mayor comprensión de la intervención del Estado en esta área particular, y esto es así en la medida que podamos establecer cuáles han sido las tendencias más sobresalientes.

De este modo una parte del estudio estará concentrado en presentar algunas de las líneas centrales de las políticas habitacionales implementadas por el Estado uruguayo, teniendo como marco temporal las primeras acciones estatales desarrolladas a principios del siglo XX hasta el año 2004, momento previo a la asunción del actual gobierno.

Dado que se están procesando una serie de reformas a nivel de las instituciones que intervienen en el área y en los programas de vivienda, vimos que no era pertinente incluir como parte del análisis las acciones implementadas por el actual gobierno; acciones que entendemos cobrarán mayor significación una vez que el tiempo permita comprender las implicancias reales de estos cambios. De igual forma las modificaciones no se procesan en el vacío sino que se sustentan en lo que ha sido históricamente la intervención del Estado en el área, por esta razón las claves históricas permitirán una mayor comprensión de lo que sucede en la actualidad.

Pretendemos presentar un panorama general de las políticas habitacionales, resaltando los aspectos más relevantes. Por esta razón y en función de lo extenso del período a analizar es que no estamos considerando todas las intervenciones del Estado en el área, ni todos los organismos públicos que en algún momento han incursionado en la realización de planes habitacionales.

Entendemos que la relevancia del estudio que realizamos está en poder identificar orientaciones de largo alcance que trasciendan los momentos particulares y que permitan establecer un marco explicativo de carácter general; aún cuando sea necesario dar cuenta de estos momentos particulares para poder llegar a consideraciones generales.

Reconociendo que no somos expertos en la materia y que se trata de una monografía de grado, seremos cautos en establecer conclusiones definitivas y tajantes, por esta razón las conclusiones a que arribemos no pretenden ser mas que hipótesis explicativas sobre el tema en cuestión.

Las motivaciones que nos han llevado a elegir como tema de estudio las políticas habitacionales y su desarrollo en el tiempo, remiten principalmente a un interés por comprender las acciones del Estado en esta área particular, en el entendido de que dichas intervenciones no han podido atender efectivamente la magnitud del problema habitacional.

Diversos estudios realizados en distintos momentos históricos, particularmente desde la década del 60, han diagnosticado una situación habitacional deficitaria en nuestro país, que posiciona a la vivienda como una problemática no resuelta para una parte importante de la población.

El Trabajo Social como una profesión que se inserta en el marco de las políticas sociales, se enfrenta en reiteradas ocasiones a la problemática habitacional a partir de sus múltiples expresiones y reflejada en la vida cotidiana de las familias con las que trabaja, ya sea que se desempeñe o no en el ámbito de la vivienda. Por esta razón comprender las implicancias asociadas a una política social como lo es la política habitacional es sustancial para desarrollar acciones que partan de un análisis crítico de la realidad, con el objetivo de sustentar las acciones teniendo como base el conocimiento.

Hemos estructurado el trabajo en cuatro capítulos que buscan presentar de una manera lógica el proceso de análisis que realizamos, cada uno de los cuales abre la puerta a reflexiones que son retomadas en los capítulos siguientes.

En un primer capítulo nos proponemos presentar brevemente la problemática actual de vivienda en Uruguay, siendo ésta la preocupación inicial que desata nuestro interés por el estudio de las políticas habitacionales, y que de alguna manera fundamenta la necesidad de revisión de lo hecho hasta el momento.

En segundo lugar desarrollaremos, en base a los estudios que existen, una exposición de las principales instituciones, legislaciones, planes y programas de vivienda que han sido implementados por

el Estado Uruguayo, teniendo como línea temporal desde las primeras acciones desarrolladas hasta el período anterior al actual gobierno.

En tercer lugar, partiendo del análisis del desarrollo histórico de las políticas habitacionales, intentaremos identificar rasgos generales que han caracterizado la intervención del Estado en el área, en tanto orientaciones de largo alcance que pueden señalarse como tendencias históricas.

En el último capítulo de reflexiones, desarrollamos una breve síntesis de las ideas expuestas y nos aproximamos a algunas hipótesis explicativas acerca de las razones por las cuales las políticas habitacionales han sostenido en el tiempo lo que hemos denominado como tendencias históricas. Este último punto, resulta de una complejidad tal que trasciende las posibilidades del estudio su abordaje completo, por lo cual introducimos algunas reflexiones que creemos pueden configurar posibles explicaciones de las características que asumen las políticas habitacionales, sin pretender que éstas sean conclusiones definitivas. Concretamente buscamos dejar caminos abiertos a la reflexión, a nuevas interrogantes, cuyo abordaje futuro nos permita ampliar el conocimiento de esta temática y tal vez nos habilite una nueva mirada que profundice los aspectos que hoy estamos presentando.

En la elección de la metodología de estudio intentamos ser consecuentes con el tema planteado y con los objetivos propuestos, de forma tal que nos permitiera desarrollar el análisis y establecer algunas conclusiones al respecto.

Teniendo en cuenta que se trata de una monografía de grado, existen algunas condicionantes que hacen también a nuestras posibilidades de elección de la metodología de estudio. Asimismo la forma de encarar el trabajo no sólo remite a los recursos con los que contamos, sino al hecho de que supone para nosotros una primera aproximación al análisis de la temática.

Por otra parte, contamos con un volumen importante de autores y de estudios que han analizado las políticas de vivienda en Uruguay, existiendo una amplia bibliografía sobre el tema. Éstos serán un insumo necesario para desarrollar la monografía, si bien intentaremos desde nuestra óptica aportar al conocimiento de la temática en cuestión.

En este sentido, el trabajo que presentamos consiste en un estudio exploratorio y bibliográfico, a partir de la revisión y análisis de las investigaciones que se han realizado sobre las políticas habitacionales en Uruguay y su desarrollo en el tiempo. También acudiremos a otras fuentes de información, como lo son los datos estadísticos que se han publicado a nivel oficial y por organizaciones que intervienen en el área.

Cabe destacar que si bien existe una amplia bibliografía, ha sido una tarea difícil encontrar información y datos estadísticos sistematizados, que den cuenta del alcance y el impacto de los planes y programas de vivienda en la atención de la problemática habitacional. Este déficit de información sistemática ha sido señalado, en diversos estudios, como una de las carencias en el área. Asimismo,

hemos encontramos diferencias en cuanto a la cantidad de soluciones habitacionales por programa y principalmente información contradictoria respecto a los comienzos de la intervención del Estado en la construcción de viviendas. Por esta razón debimos realizar una selección de los datos a incluir en base a la reconstrucción lógica de cada momento histórico y tomando como referencia las coincidencias encontradas en los autores.

En síntesis, el estudio consiste principalmente en un abordaje histórico, que busca conjugar el análisis conceptual con algunos datos empíricos, recabados a través de las fuentes ya citadas, de forma tal que nos permita una mayor comprensión de los rasgos generales que han caracterizado el desarrollo histórico de las políticas habitacionales en Uruguay.

Ha sido nuestro interés fundamentar las conclusiones en base a la información que surge de la revisión de la historia de las políticas habitacionales, por esta razón dedicamos parte del esfuerzo del trabajo en recopilar, desde distintas fuentes, los aspectos que incluimos en el desarrollo histórico de las políticas.

Como dijimos pretendemos llegar a algunas conclusiones que no se presentarán como definitivas, sino como reflexiones que buscan aproximarnos al conocimiento de las políticas habitacionales en Uruguay. Intentaremos ser rigurosos en cuanto a los resultados del estudio pero sin desconocer que toda aproximación al objeto implica en algún punto aventurarnos a plantear nuevas preguntas e hipótesis.

## II. LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL EN URUGUAY

### II.1. Expresiones de un fenómeno multidimensional

La vivienda constituye un bien esencial para el desarrollo de la vida en sociedad, representa el ámbito central donde se desenvuelve la vida cotidiana de las familias. La posibilidad o no de acceder a una vivienda, sus características y su ubicación influyen en buena medida sobre las condiciones de vida de las personas.

El derecho a la vivienda se encuentra reconocido por la Constitución Nacional y ha sido proclamada como tal en distintos instrumentos legales del Derecho Internacional<sup>1</sup>. El acceso a una vivienda digna posibilita la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas tales como seguridad, protección, salubridad, privacidad, así como influye en el desarrollo de las personas en otros ámbitos de inserción social.

El acceso a la vivienda para algunos sectores de la sociedad uruguaya, se presenta en la actualidad como una cuestión no resuelta y que atenta contra el cumplimiento de derechos legal y socialmente reconocidos.

La problemática habitacional presenta una alta complejidad y trasciende la situación más extrema de tener o no un lugar donde vivir, en tanto espacio físico de residencia. Refiere al afincamiento de la población en un espacio territorial determinado, es decir en un barrio que puede contar o no con servicios básicos, aquellos que llegan a la vivienda como agua potable, electricidad, saneamiento u otros servicios generales como transporte, salud, educación. En este sentido, se inserta en un ambiente ecológico determinado y en el marco de una configuración socio-territorial más amplia. Asimismo, supone cuestiones vinculadas a la legalidad en la tenencia de la tierra y a las garantías para permanecer en el lugar que se habita.

La problemática habitacional puede asumir entonces distintas expresiones, la ocupación de familias en viviendas precarias, el hacinamiento, la localización de viviendas en zonas que no cuentan con servicios básicos, e incluso en zonas sin posibilidad de ser urbanizadas dentro de la propia ciudad, la expansión de formas de tenencia irregulares, y la falta de garantías para algunas familias que viven en pensiones y edificios ocupados, o la carencia absoluta de un lugar donde residir.

Un fenómeno que se ha desarrollado particularmente en las últimas décadas, y que asume algunas de las expresiones más significativas de la problemática habitacional a nivel urbano, remite a la conformación y expansión de los asentamientos irregulares. A partir de las fuentes censales del INE

---

<sup>1</sup> La Constitución Nacional recoge el Derecho a la vivienda en su artículo 45; en lo que respecta al derecho internacional podemos señalar, a modo de ejemplos, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

(Instituto Nacional de Estadística) y del PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares), se señala que en el 2006 existían en todo el país 676 asentamientos irregulares, encontrándose 412 en Montevideo, representando más del 10% de la población total del departamento (INE- PIAI, 2006: 4) Esto denota un crecimiento en la informalidad asociada a la vivienda en las últimas décadas.

Las dificultades para acceder a una vivienda pueden encontrarse en distintos sectores de la población, ahora bien las expresiones más duras de la problemática habitacional impactan sobre las familias que se encuentran en situación de pobreza. Es en esta población donde se presentan las condiciones de habitabilidad más precarias y donde en general éstas tienden a perpetuarse. Los hogares que poseen menor nivel de ingresos presentan mayores problemas de vivienda, como ser precariedad en las construcciones, deterioro en su mantenimiento, carencias en los servicios básicos, de los que se destacan particularmente la falta de saneamiento, baños en condiciones de ser saneables, agua potable por cañería en la vivienda y medios de calefacción adecuados. El hacinamiento representa otra de las problemáticas que afectan principalmente a los sectores de menores ingresos, en los cuáles triplica el valor en relación al resto de los sectores de la población. Por otra parte, más del 60% de la población que vive en asentamientos se encuentran bajo la línea de pobreza (Casacuberta, 2006: 42)

Una de las variables centrales que se presentan al momento de analizar la situación de la vivienda remite al déficit habitacional<sup>2</sup>. Siendo un indicador al cual se hace referencia habitualmente en los estudios, resulta compleja su utilización. En el último Pan Quinquenal de vivienda 2005-2009 del MVOTMA, se lo presenta como un dato aproximado al cual se llega a partir de distintas fuentes estadísticas. Por otra parte los organismos oficiales han manejado cifras que no necesariamente coinciden con los datos que presentan organizaciones de la sociedad civil que intervienen en el área.

A partir de los datos provenientes del Censo de 1996 se estima el déficit habitacional en 60 mil viviendas, dicho dato se ajusta en 2004 en base a la información surgida de la Fase 1 del Censo en alrededor de 80 mil viviendas (MVOTMA, 2005); por otro lado, según datos de FUCVAM la cifra del déficit ascendería a las 120 mil unidades.

Además de las dificultades para su medición, el concepto de déficit habitacional en si mismo resulta complicado. Desde una lectura simplista, se podría pensar que la problemática resulta del stock habitacional existente, sin embargo la cantidad de hogares y su crecimiento anual no solo no supera sino que es menor a la cantidad de viviendas en plaza.

---

<sup>2</sup> El cálculo del déficit habitacional resulta de la consideración de distintas variables entre ellas se cuentan: las viviendas faltantes para cubrir las necesidades de los hogares, las viviendas que presentan carencias que atentan contra la satisfacción de necesidades básicas de las familias, en función de su precariedad, de su ubicación y de su situación dominial, la cantidad de hogares por vivienda, entre otros factores.

*“El parque habitacional total crece entonces a un ritmo por encima del que lo hace el número de hogares. Cuando se considera únicamente el número de viviendas ocupadas, está por debajo del crecimiento del número de hogares”* (Casacuberta, 2006: 7)

Tal vez el punto central resulte de considerar cómo se distribuye desigualmente este bien entre los distintos sectores de la población, en función de su nivel de ingresos y del lugar que ocupan en la sociedad. Desde esta perspectiva el déficit habitacional se entiende, no por la falta de viviendas, sino en relación a las posibilidades desiguales que tienen las familias de acceder a una vivienda a través de las distintas modalidades que existen en un sistema de mercado.

En síntesis, si bien el derecho a la vivienda se encuentra reconocido a partir de distintos instrumentos legales, en los hechos los sectores que presentan un nivel socioeconómico bajo encuentran serias dificultades para que el mismo pueda efectivizarse. Fenómenos como la expansión de los asentamientos irregulares reflejan parte de la problemática habitacional existente, convirtiéndose en una alternativa para amplios sectores de la población.

Por otra parte, al analizar el déficit habitacional, resulta más conveniente señalar que existe déficit de viviendas para los hogares más pobres que no pueden hacer frente a los requerimientos de un mercado formal de alquileres o de propiedad.

La situación actual nos enfrenta a la paradoja de por un lado, la expansión del mercado informal de tierras y viviendas en asentamientos, y por otro, el sobrestock de viviendas ubicadas en zonas con servicios y de buena calidad, si bien no necesariamente estas viviendas ingresan al mercado para su venta y/o alquiler.

## **II.2. Consideraciones respecto al acceso a la vivienda<sup>3</sup>**

En nuestra sociedad existen distintas fuentes de acceso a la vivienda, las más importantes están representadas por la vía del mercado, ya sea de alquileres o de propiedad, por la vía del Estado, a través del desarrollo de políticas sociales, o a través de un mix de mercado y Estado. Podríamos señalar que otra forma extendida de acceder a una vivienda está representada por la autoconstrucción, si bien esto también supone en alguna medida la injerencia del mercado en la obtención del suelo donde construir y de los materiales de construcción.

Por otra parte, como dijimos, en las últimas décadas se ha desarrollado el mercado informal de tierras y viviendas en los asentamientos irregulares, ya sea en terrenos públicos o privados,

---

<sup>3</sup> Los datos estadísticos que se recogen en este capítulo, donde se presentan las distintas formas de acceso a la vivienda, fueron tomados del Informe de Divulgación sobre la Situación de la Vivienda en Uruguay, resultado de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada del Instituto Nacional de Estadística, año 2006, realizado por C. Casacuberta. Incluimos esta aclaración al principio para clarificar la fuente y evitar citar continuamente al autor lo cual complicaría la lectura.

representando en la actualidad otra vía de acceso, aunque en este caso conlleva una serie de problemáticas asociadas.

Asimismo, el cooperativismo de vivienda por sus particularidades representa una forma especial de acceso a la vivienda, donde se articulan organizaciones de la sociedad civil enmarcadas en el movimiento cooperativo de vivienda, con regulaciones y políticas específicas desarrolladas desde el Estado.

Más allá de las distintas fuentes de acceso, los datos que presentamos a continuación nos dan la pauta de que la vivienda constituye en nuestras sociedades un bien que se produce y se comercializa principalmente en el mercado, donde intervienen la industria de la construcción y el mercado inmobiliario. En tanto mercancía se encuentra regida por variables asociadas a la rentabilidad del capital.

En la medida que la vivienda es un bien que se comercializa en el mercado existe una asociación entre el nivel de ingreso de los hogares y las posibilidades de obtener una vivienda. Las familias con menores recursos encuentran serias dificultades para adquirir una vivienda que cubra sus necesidades por el costo que esto supone, asimismo no pueden prescindir de ella.

En el caso del mercado de alquileres existen una serie de condicionantes que posibilitan o limitan el acceso a la vivienda a través de esta vía, entre ellas se encuentran la necesidad de contar con una garantía, así como con el ingreso suficiente para solventar el pago del alquiler.

Los hogares arrendatarios ascienden en todo el país a 15,2%, cifra que se eleva al 21% al considerar solo Montevideo. Del total de hogares que son inquilinos más de un 70% debieron realizar un contrato escrito, en un 86,5% de estos casos se solicitó garantía. Entre las formas predominantes de acceder a la garantía se destacan las instituciones estatales y privadas que brindan dicho servicio (Contaduría General de la Nación y ANDA). Otro factor de peso está constituido por el acceso a través de un familiar o amigo, para lo cual los vínculos personales resultan centrales. El impacto de los Programas del Estado para acceder a una garantía es mínimo en relación al peso de las restantes variables y asciende a un 0.2% en el caso del Fondo de Garantías del PIAI, siendo aún menor aquellas que corresponden al MVOTMA.

Además del factor de la garantía, como dijimos, el peso de los alquileres sobre el ingreso de las familias resulta central para analizar las posibilidades de acceder a una vivienda a través de esta modalidad. Cabe destacar que una proporción elevada de los hogares que se encuentran en el primer quintil de ingresos deben volcar más del 30% de sus ingresos al alquiler de la vivienda, siendo comparativamente menor en los otros quintiles.

De las condiciones señaladas, entre otros factores, se desprende la dificultad de los hogares con menores ingresos de acceder a una vivienda en alquiler.

*“Se encontró asociación del tipo de tenencia de la vivienda con los niveles de ingresos: la probabilidad de ser ocupante crece para los hogares pertenecientes a los quintiles de ingreso per cápita más bajos, a la vez que la probabilidad de ser arrendatario cae.”* (Casacuberta, 2006: 51)

Otra forma de acceso, como lo es la compra de la vivienda, supone la capacidad de ahorro de las familias, para lo cual deben contar con un ingreso suficiente que les permita además de cubrir las necesidades básicas tener un excedente para dedicar a dicho fin. Para aquellas familias que no cuentan con tal ingreso y que no han tenido la suerte de heredar una vivienda, la posibilidad de obtener un crédito resulta fundamental, sin embargo también esto se encuentra mediado por la capacidad de pago y de ahorro, exigidas por las distintas instituciones bancarias, incluyendo las del sector público.

En el caso de los hogares que son propietarios (61,5% en todo el país), más de un 70% accedió a la vivienda a través de recursos propios o por herencia. Los hogares que accedieron a la propiedad de la vivienda a través de los programas públicos representan el 17%, siguiendo en relevancia aquellos que la adquirieron a partir de créditos otorgados por instituciones privadas.

Del sector de mayores ingresos de la población un 70% son propietarios, mientras que de los sectores con menores ingresos sólo un 46% lo son. Una vez más las estadísticas demuestran una diferencia en cuanto al acceso a la vivienda en función del nivel socio económico de la población.

El Estado, a través de la implementación de una serie de políticas sociales, ha representando otro de los canales de acceso a la vivienda, si bien en comparación las formas asociadas al mercado han sido prioritarias. Las modalidades de intervención son diversas, siendo aún mas complejo de medir el impacto de estas acciones en la resolución del problema habitacional. No pretendemos ahora detallar las políticas de vivienda implementadas por el Estado uruguayo, eso lo realizaremos específicamente en el capítulo siguiente, de igual forma nos interesa introducir algunas consideraciones al respecto.

Habíamos dicho que un 17% de los hogares propietarios accedieron a la vivienda a partir de un programa público. De estos hogares un porcentaje significativo está representado por los quintiles de mayores ingresos. Esta situación se explica particularmente por la incidencia del BHU, si tenemos en cuenta que un 70% de las familias accedieron a la propiedad de la vivienda a través de programas desarrollados por este organismo y que de estos el 67,5 % son hogares que se ubican en los tres primeros quintiles de ingresos. Las políticas de crédito implementadas por este organismo, suponen la capacidad de ahorro de las familias y de ingresos suficientes para solventar las cuotas, por lo cual han sido mayormente aprovechados por sectores con ingresos medios y altos.

Otros organismos públicos que han desarrollado políticas de vivienda, han tenido un impacto menor en cuanto al acceso a la propiedad y explican el restante 30%. Sin embargo, la población beneficiaria difiere respecto al BHU, ya que han sido dirigidas en mayor proporción hacia sectores de menores ingresos. Nos referimos a las políticas desarrolladas por el MVOTMA (Ministerio de Vivienda

Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), las Intendencias Municipales, y MEVIR (Movimiento Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre), entre otros organismos.

Estos datos pueden llegar a cuestionar, en alguna medida, que las acciones estatales estén dirigidas principalmente a atender las expresiones más acuciantes de la problemática habitacional y que hayan permitido una redistribución de recursos a favor de los sectores más pobres. No pretendemos adelantarnos en el análisis por ello dejaremos estas reflexiones para capítulos siguientes, baste con señalar que las intervenciones del Estado en el área se han dirigido a distintos sectores de la población, no necesaria ni exclusivamente a aquellos con menores ingresos.

Los datos que presentamos hasta el momento nos permiten un primer nivel de análisis respecto a la atención del Estado en el área y nos muestran una fotografía de las formas predominantes de acceso a la vivienda con relación a los distintos sectores de la población; así como también nos dan la pauta de la magnitud de la problemática habitacional en función del déficit existente. Esta información nos presenta un panorama general donde el acceso prioritario a la vivienda ha estado representado por la vía del mercado, siendo menor el papel del Estado en este sentido. Asimismo los datos del déficit y de la expansión de los asentamientos irregulares en las últimas décadas presentan un estado complejo de la problemática habitacional, como una situación no resuelta para una parte importante de la población, particularmente para los sectores más pobres.

Presentado este panorama inicial, en el capítulo siguiente pretendemos profundizar en el accionar del Estado en el campo de la vivienda, a partir del desarrollo de una reseña histórica de las principales legislaciones, planes y programas implementados. Lo cual entendemos nos permitirá una mayor comprensión del papel del Estado hacia la atención de la problemática habitacional.

### **III. RESEÑA HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN Y LOS PLANES ESTATALES EN VIVIENDA**

El Estado actúa en base a una serie de instrumentos legales y políticos que se han ido constituyendo a lo largo del proceso de intervención en el área y que se han ido modificando. Todas estas acciones de alguna manera impactaron sobre las posibilidades de acceso a la vivienda para los distintos sectores de la población.

Los cambios en la legislación representaron instrumentos claves en la configuración del sistema de políticas de vivienda. Asimismo, se han creado y suprimido distintos organismos públicos con injerencia en la materia, modificando funciones, roles y los alcances en la intervención del Estado.

Algunas líneas de acción se han desplegado en distintos momentos, las intervenciones son variadas, pero a modo de síntesis y para su presentación podemos agruparlas de la siguiente manera: 1) las modalidades de financiación para la compra y construcción de viviendas implementadas por el BHU; 2) la construcción de viviendas para distintos segmentos de la población y categorías sociales desarrolladas por organismos públicos nacionales y municipales; 3) la regulación del mercado de alquileres, así como también su liberalización; 4) las acciones para la erradicación y/o regularización de los asentamientos irregulares; 5) los programas dirigidos a la mejora y recuperación de las viviendas existentes; 6) y más en general las políticas de tierra que han tenido como cometido posibilitar el acceso al suelo para la construcción de vivienda. Podríamos en este último punto incursionar en las distintas reglamentaciones que se han dictado en materia de ordenamiento territorial, sin embargo sería demasiado extenso para los objetivos de la tesis, preferimos centrarnos en programas que específicamente buscaron ampliar la cartera de tierras públicas para la construcción de viviendas dirigidas a los sectores atendidos por las políticas de vivienda.

Todas estas acciones han modificado de alguna manera las condiciones y las formas de acceso a la vivienda para la población. Son estas intervenciones públicas en materia de vivienda y los cambios que han tenido a lo largo del tiempo, lo que pretendemos desarrollar en este capítulo.

A partir de que podamos analizar desde una perspectiva histórica el papel que el Estado desarrolló en el área, podremos establecer algunas características generales del “modelo” de intervención, identificando para ello orientaciones de largo alcance. Asimismo, nos permitirá introducir algunas hipótesis explicativas acerca de cómo factores políticos y económicos se han configurado de forma tal que posibilitaron el desarrollo particular que han asumido las políticas de vivienda en Uruguay.

A continuación desarrollamos una descripción y análisis de las políticas de vivienda con base en una periodización que va desde principios del siglo XX hasta el año 2004. Dicha periodización parte de

considerar los comienzos de la intervención del Estado en el área hasta llegar al plan quinquenal del período 2000-2004. Dado que se están procesando algunos cambios en materia de políticas de vivienda, en el marco de este nuevo gobierno, y teniendo en cuenta que estos cambios son muy recientes y se encuentran aún en proceso, no los incluiremos como parte del estudio.

Más que una recopilación exhaustiva de los hechos, pretende ser un cuadro general de lo realizado en distintas etapas en materia de políticas públicas de vivienda. Tomamos aquellos acontecimientos que distintos autores han resaltado en sus estudios como momentos relevantes, asimismo identificamos aquellos que desde nuestra óptica no debían excluirse.

Los criterios que nos guiaron para establecer los cortes históricos remiten fundamentalmente a que los acontecimientos que se suscitaron en los períodos identificados, de alguna manera, supusieron una innovación en las políticas implementadas hasta el momento.

Como hemos señalado, de la descripción surgirán algunas líneas de análisis que desarrollaremos en el capítulo siguiente y que serán la puerta de entrada para un marco explicativo de las políticas de vivienda.

## **II.1. Desarrollo y consolidación de las primeras legislaciones y políticas públicas de vivienda, de principios del siglo XX hacia la década del 60**

### **Sistema de préstamos para la compra y construcción de viviendas**

En las primeras décadas del siglo XX una serie de acciones estatales abrieron el camino para la intervención del Estado en el área vivienda. De carácter heterogéneo estas acciones en sus comienzos no necesariamente tuvieron como objetivo primario atender la situación habitacional del país, sin embargo contribuyeron a forjar algunas de las líneas centrales que se continuaron en el tiempo y que conformaron parte del sistema de políticas de vivienda que rige en la actualidad.

Particularmente se remonta a esta época, la estatización del Banco Hipotecario en el año 1912, el Estado compra y expropia las acciones del banco que estaban en manos de capitales locales privados, asumiendo una parte de las hipotecas realizadas en el país en estos años, la gran mayoría de los préstamos hipotecarios continuaron en este período en manos de instituciones privadas y de prestamistas. Estas acciones se enmarcan dentro de una serie de intervenciones que el sistema político, caracterizado por el primer batllismo, desarrolla para controlar, a través de la estatización y nacionalización, algunos de los servicios centrales que hasta el momento estaban, en buena medida, en manos de agentes privados.

Dentro de los primeros objetivos del Banco Hipotecario estaba la búsqueda por modernizar el sistema de explotación agropecuario, distribuyendo recursos estatales en la modalidad de préstamos con garantía hipotecaria, siguiendo esta línea a partir de 1913 se habilitan créditos dirigidos al medio rural. En lo que respecta a la atención específica en el área de vivienda, se establece la necesidad de atender esta problemática en el medio urbano, si bien no se registran hasta la década del 20 acciones claramente identificables en este sentido. De alguna manera las intervenciones del Banco estuvieron dirigidas en gran medida a modernizar y movilizar la economía del país destacándose como ente financiero, antes que como un banco social dirigido a mejorar las condiciones de vivienda de los sectores más pobres, aunque esto se señale dentro de sus objetivos.

*“El Programa batllista imponía al banco satisfacer tanto las necesidades crediticias de los propietarios rurales vinculados a la modernización de su “arcaico” sistema de explotación, como atender a las clases “mas necesitadas”, en particular, el problema de la vivienda obrera”* (Barrán y Nahum, 1983: 41)

Como dijimos no se registra una intervención sustantiva del Estado hasta 1920 para atender la situación habitacional del país, la función preeminente del banco fue en sus comienzos el otorgamiento de créditos con garantía hipotecaria, compitiendo en este rol con instituciones de préstamo de carácter privado.

Las primeras líneas de acción estatal en materia de vivienda se remontan a la promulgación de la Ley de Préstamos para la Adquisición de Vivienda (Ley Serrato), en el año 1921. Esta ley preveía el otorgamiento de préstamos a largo plazo para la compra de viviendas en el mercado o de viviendas construidas por el BHU, sin necesidad de realizar entregas iniciales en el caso de viviendas del Banco.

A estos créditos podían acceder principalmente sectores de clase media y empleados públicos, ya que se solicitaba el sueldo como garantía del pago, el descuento no podía superar el 40% del ingreso, y se debía tener al menos 10 años de trabajo o estar en edad de jubilarse<sup>4</sup>. Entre 1921 y 1930, los préstamos que se otorgaron en el marco de esta ley no superaron los 2.266. *“Estos datos señalan, por un lado, que la cobertura de esta política fue muy baja y por otro, que si bien atendía a un sector popular no era al que más lo necesitaba”* (Rial, 1984: 149)

En la órbita del Banco se crea en 1947 el Departamento Financiero de la Habitación, teniendo como función asignada la de facilitar préstamos para la compra, construcción o mejora de edificios, sobre la base del ahorro. También este departamento queda facultado para expropiar tierras y construir en ellas viviendas, para arrendarlas o venderlas, otorgando prioridad a los ahorristas del Banco. La población beneficiaria de estas políticas continúan siendo familias pertenecientes a la clase media.

---

<sup>4</sup> En relación al costo que suponía el préstamo para una familia, se calcula que *“...se necesitaba aborrar durante 12 años la totalidad del ingreso de un trabajador de la industria para acceder a una vivienda”* (Rial, 1984: 157)

A principios de la década del 60 se construyen viviendas en base a un préstamo otorgado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), que implicaba la realización de 4 mil unidades, particularmente se construyeron viviendas en Montevideo, aunque también se realizaron en ciudades del interior. Dadas las falencias en la contraparte en recursos del Estado existieron demoras en su ejecución, extendiéndose los plazos previstos.

Cabe destacar que durante las décadas del 50 y 60, a partir de los créditos del BHU, a los cuales accedían principalmente sectores de clase media y media alta, se produce una expansión del stock de viviendas en Montevideo y la costa metropolitana. Este crecimiento fue facilitado por los créditos otorgados por el Banco a inversionistas privados de la construcción, en 1957 la financiación del Banco representó el 27% de la inversión total en vivienda del país.

*“(…) la contribución del Banco Hipotecario es más importante en cuanto a la formación del stock de viviendas y a la movilización general de la industria de la construcción, que en cuanto a la disminución de los déficits habitacionales en los niveles sociales realmente comprometidos.” (Terra, 1969: 11)*

Asimismo se destaca que las acciones del Banco se dirigieron principalmente a atender a la población de mayores recursos, volcando los fondos públicos hacia la construcción de viviendas de alto estándar en la capital del país.

*“El análisis de la distribución y evolución de los préstamos, permite comprobar que en general están destinados a un estándar alto de vivienda, con un promedio de 93 metros cuadrados, cuando la media de construcción era de 72 metros cuadrados. Del análisis surge el bajo número de créditos en relación a los montos prestados, y además que un reducido porcentaje (aproximadamente el 15%) está orientado hacia el interior de la República.” (Cecilio, 1978: 52)*

Por otra parte, también en estas décadas se establecen una serie de leyes especiales de acceso al crédito para la compra y construcción de viviendas, que privilegiaron a funcionarios públicos de distintas instituciones estatales.

### **Regulación de las condiciones de habitabilidad en los conventillos**

En lo que respecta a la atención de la problemática habitacional de los sectores más pobres, que como dijimos no podían acceder a los préstamos otorgados por el Hipotecario, se señala la regulación, en las primeras décadas del siglo XX, de las condiciones de vida en los conventillos. Estas construcciones que pueden asemejarse de alguna manera a las actuales pensiones, eran utilizadas principalmente a modo de inquilinato por la población migrante que llegaba a la capital en busca de trabajo y por familias pobres de la ciudad. Hacia principios del siglo XX algo más de un 10% de la población montevideana residía en ellos (Barrán y Nahum, 1984: 33) Estas construcciones ubicadas en

la zona del Centro, cercana a los lugares de trabajo, presentaban una serie de carencias básicas de tipo constructivas, locativas y de servicios, que las convertían en lugares inhóspitos para habitar.

*“El conventillo era el testimonio más fiel de la crisis de viviendas en esta ciudad que crecía por el aporte europeo y del interior. Era la única forma de sobrevivir en el centro para el poblador de escasos recursos.”* (Barrán-Nahum. 1984: 33)

Las regulaciones que se dictaron para mejorar las condiciones de habitabilidad en los conventillos, según señalan algunos estudios, tenían como objetivo principal atenuar los efectos de insalubridad que provocaba el hacinamiento y las malas condiciones de estas construcciones, utilizadas a modo de inquilinato por la población de menores recursos (Rial, 1984: 150) En este sentido, el interés estaba puesto principalmente en preservar la higiene pública y en contrarrestar efectos nocivos sobre el conjunto de la sociedad, provocados por la proliferación de enfermedades infecto contagiosas como la tuberculosis.

Asimismo, la ubicación de los conventillos en zonas céntricas de la ciudad habitada por sectores de la población de alto poder adquisitivo y vecinas a espacios comerciales, generó un clima de conflictividad entre los dueños de los inquilinatos y aquellos que residían en la zona. Se considera que esta situación pudo haber presionado al sistema político para el control de dichas instalaciones.

Dentro de las regulaciones que se dictaron se incluye una definición de las condiciones mínimas de habitabilidad, la altura de los techos, la ventilación, la pintura de las paredes, las conexiones a los servicios básicos (saneamiento, agua potable), la instalación de baños con inodoros. Cabe destacar que a pesar de las regulaciones existentes se señala que estas podían ser y eran habitualmente eludidas.

### **Regulación del mercado de alquileres**

A partir de la década del 40, los sectores que arrendaban la vivienda, fueron amparados por el congelamiento en el precio de los alquileres, y a partir de una regulación que los protegía frente a desalojos. La legislación dirigida a regular los alquileres estuvo caracterizada por la contención en los aumentos a través del congelamiento de los precios y de su aumento por coeficientes inferiores al índice de devaluación de la moneda.

Cabe destacar que en este período un porcentaje importante de la población eran inquilinos, datos del censo de 1963 señalan que en Montevideo aproximadamente el 60% de los hogares se encontraba en esta condición (Terra, 1969: 32)

Podemos inferir que el impacto de estas regulaciones otorgó protecciones y generó un ambiente favorable para amplios sectores de la población que se encontraban arrendando su vivienda, haciendo del alquiler una opción más accesible que en la actualidad. Asimismo, el impacto menor de los alquileres

sobre el ingreso de la familia, posibilitaba que a pesar de contar con ingresos bajos ocuparan zonas céntricas de la ciudad con acceso a servicios y a lugares de trabajo, contribuyendo a una mayor heterogeneidad en la población de los barrios.

Sin embargo, se ha señalado que durante la década del 50 y 60 en el marco de una coyuntura de inflación estas regulaciones generaron desajustes en el mercado de alquileres. Particularmente se identifica la falta de criterios objetivos para la fijación de los precios, generándose situaciones diferenciales para viviendas de igual condición y en algunos casos valores que no correspondían con los costos reales que debía asumir el propietario sobre la vivienda. En este escenario caracterizado por la inflación la inversión para la construcción de viviendas de alquiler se tornó poco confiable (Terra, 1969: 50; Cecilio, 1978: 50)

Desde una perspectiva de tiempo más amplia, teniendo en cuenta la liberalización del mercado de alquileres en la década del 70, podemos entender los impactos tremendos sobre la problemática habitacional que se sucedieron al pasar de un sistema protegido a la desregulación casi absoluta.

### **Sistema público de construcción de viviendas para sectores con menores recursos**

La construcción de viviendas para sectores más pobres se identifica recién a fines de la década del 30. Previamente, en la Constitución de 1934 es reconocido el derecho a una vivienda digna, para todos los sectores de la población, más allá de su condición socioeconómica. Algunos autores señalan que se desarrolla como un derecho más discursivo antes que efectivamente concretado en la realidad, en función de los alcances de las políticas de vivienda en la atención de la problemática habitacional. De igual forma se resalta como un avance que se reconozca la problemática de vivienda como un aspecto de las necesidades de la población cuya atención corresponde al Estado.

Como dijimos, la construcción de viviendas de interés social dirigidas a familias de menores recursos comienza a desarrollarse, principalmente, a fines de la década del 30. Es así que en 1937 se crea el **INVE** (Instituto Nacional de Viviendas Económicas), siendo un organismo encargado de atender la problemática habitacional, creándose así en la órbita del Estado un instituto con funciones específicas en el área. El INVE tenía la función de construcción y venta de viviendas a bajo costo.

*“Un proyecto orgánico que atendió a sectores de más modesta condición fue emprendido recién a fines de la década del 1930, cuando se creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas”* (Rial, 1984: 149)

En el período que va desde la creación del INVE hasta 1942 se construyeron 933 viviendas, que se ubicaron en lo que era la periferia de la ciudad entorno a industrias de la época, se asocia esta política a la consolidación de barrios obreros (Rial, 1984). Los datos que se recogen, a fines de la década del 60, indican que en los 30 años que había estado en funcionamiento se construyeron desde el

Instituto alrededor de 5.500 viviendas, dirigidas principalmente a familias de obreros, representando menos del 1% de las viviendas que se levantaron en el país en esos años (Terra, 1969: 8). En 1977, durante el gobierno de la dictadura, este organismo es suprimido y sus funciones pasan al BHU.

Una modalidad prioritaria que ha caracterizado y posibilitado el acceso a la vivienda a los sectores populares ha sido la autoconstrucción. Desde las primeras décadas del siglo la expansión de las industrias en zonas periféricas y su correspondiente urbanización permitieron que los obreros se afincaran en lugares cercanos a sus trabajos y que accedieran a terrenos de bajo costo para construir sus viviendas. La IMM reconociendo y promoviendo esta modalidad a partir de 1941 habilita el **Plano Económico**, por el cual las familias contaban con el plano básico de la vivienda y accedían a exoneraciones en el pago de derechos por edificación y en los aportes por leyes sociales. Hacia 1960 se otorgaron en Montevideo unos 22.100 permisos de construcción (Machado, 2002: 70)

La intervención de la Intendencia Municipal de Montevideo en el desarrollo de planes de vivienda tiene su mayor empuje, entre fines de la década del 40 y 50, donde se construyeron alrededor de 1.700 viviendas para familias de obreros (Terra, 1971: 8) La IMM a través de la construcción de complejos habitacionales promovió la urbanización de los barrios en lo que era la periferia de la ciudad.

*“La Intendencia recién comenzó a participar en la construcción de viviendas en la etapa neobatllista, después de la segunda Guerra Mundial”* (Rial, 1984:158)

También, se desarrollaron de forma acotada planes municipales, dirigidos principalmente a familias que emigraban del campo hacia la capital. Además de la construcción de unidades habitacionales, se construyeron **viviendas de emergencia** para la erradicación de “cantegriles”.

La construcción de viviendas reducidas y con techos livianos, representaba de alguna manera el carácter transitorio que se le pretendía dar a estas viviendas, se suponía que una vez adaptados al medio y a la forma de vida urbana serían trasladados a viviendas de mejor calidad. La población a la que se dirigían estas políticas de alguna manera era visualizada como desadaptada al sistema por lo que debía ser incorporada a partir de acciones moralizantes.

*“Las políticas municipales focalizadas para los sectores de más bajos recursos tuvieron como productos muchas veces la venta “de lo regalado” o parte (puertas, griferías, etc.), o en algunos casos, la introducción del caballo, que garantizaba sostener su fuente de ingreso en el proceso de burgar y clasificar residuos domiciliarios. Esto contribuyó a crear en el imaginario social una opinión desfavorable a la inversión en viviendas en estos sectores sociales”* (Machado, 2002: 72)

Estas viviendas lejos de ser transitorias se fueron consolidando y se tendió a la conformación de nuevos barrios, en los cuales la IMM construyó “mercaditos”, que todavía pueden visualizarse en algunas zonas de la ciudad, así como policlínicas, escuelas y oficinas policiales (Machado, 2002: 72)

Por otra parte, en la década del 60 se crea la **Comisión Nacional de Damnificados por las Inundaciones** de 1959. Dicha Comisión construyó aproximadamente 1.300 viviendas para familias afectadas por las inundaciones, durante los 3 años en que estuvo en funcionamiento (Cecilio, 1978: 52)

Sumando la intervención de estos organismos se calcula que entre 1940 y 1960 se construyeron por parte del Estado alrededor de 7 mil viviendas. *“La verdad es que todo esto reunido, dentro del esfuerzo de vivienda del Uruguay resulta poquísimo. En su mejor año, los organismos públicos han construido una vivienda cada 25 que levantaban los particulares.”* (Terra, 1971: 8)

Por otro lado, recién a fines de la década del 60 se comienza a atender la problemática en el medio rural. En este período se crea **MEVIR** (Movimiento Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre) como una organización paraestatal, que en sus comienzos parte de la iniciativa de estancieros, y continúa hasta la actualidad, financiada principalmente con recursos públicos. La ley 13.640 de 1967 establece que MEVIR *“(...) tendrá por cometido la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior”*, y establece la generación de recursos para financiar sus acciones.

La situación en el medio rural, en el momento en que surge el movimiento, se caracterizó por un proceso de expulsión de una porción de los trabajadores rurales de los establecimientos agropecuarios; en el marco de una crisis de la estructura agraria y ganadera, dejando de asumir los propietarios por medio de la vivienda, parte del costo de reproducción social de los trabajadores (Machado, 2002: 89). Asimismo la falta de programas habitacionales públicos dirigidos al medio rural y la extrema precariedad de los rancharíos, pueden haber actuado favoreciendo el desarrollo de este movimiento.

Cabe destacar que no se encuentran períodos en donde el apoyo a las acciones del movimiento hayan sido desestimuladas o desestimadas, podríamos conjeturar que por sus características y origen no se presenta como un actor político que haya generado resistencias a los distintos gobiernos. *“MEVIR ha contado siempre con el apoyo de todos los gobiernos, incluido el dictatorial, que no interfirió con su trabajo autónomo.”* (López Gallero et al., 1998: 9)

La modalidad de intervención supone la construcción de viviendas por ayuda mutua, a partir del asesoramiento técnico que brinda MEVIR a las familias y aporte en recursos económicos para la compra de los materiales y del terreno. Esta política se dirige al medio rural y busca mejorar las condiciones de habitabilidad y salubridad de las viviendas de los pobladores rurales, a través de la construcción de viviendas e infraestructura de los servicios básicos, de la mejora de los predios, y de programas que promueven emprendimientos productivos.

Datos de febrero de 2009 señalan que se construyeron desde la creación de MEVIR más de 22 mil viviendas en distintas localidades del interior rural del país, teniendo esta política un impacto claro

sobre la población de más bajos recursos, asalariados rurales, productores familiares, entre otras categorías de población (MEVIR, 2009)

En síntesis, desde las primeras décadas del siglo XX hasta fines de los 60, se fueron consolidando un conjunto de políticas heterogéneas que se dirigieron a atender diferentes aspectos de la problemática habitacional, así como también se crearon organismos públicos que asumieron funciones particulares en el área.

Hemos destacado dentro de las primeras medidas la línea de financiación estatal para la construcción y venta de viviendas realizadas desde el Hipotecario y la legislación que habilitó el acceso al crédito estatal para la compra de viviendas. En términos generales estas medidas tendieron a dirigirse al medio urbano y a algunas categorías de población que se caracterizaron por pertenecer a las clases medias, trabajadores formales y de estos en particular a aquellos que ocupaban puestos en la administración pública. Estas características denotan una tendencia hacia la estratificación del modelo de políticas, al estar dirigidas particularmente al medio urbano y a algunas categorías de población, aspectos que serán retomados en el capítulo siguiente. Por otra parte, se destaca la actividad del Hipotecario en la promoción de la inversión privada en vivienda, constituyendo otra característica central del modelo.

Asimismo en este período las regulaciones sobre el mercado de vivienda ocupan un papel importante, destacamos aquellas que corresponden a las condiciones de habitabilidad en los conventillos y principalmente las regulaciones entorno al mercado de alquileres. Esta última medida tiene una relevancia central, en función del porcentaje elevado de familias arrendatarias hacia la década del 60 y en la medida que el acceso a la vivienda a través del alquiler se incorpora en este período como parte de las políticas de Estado.

En cuanto al sistema público de construcción de viviendas para sectores con menores recursos, se destaca la intervención relativamente tardía y acotada del Estado, en función de la cantidad de soluciones habitacionales brindadas y de su direccionamiento hacia el medio urbano. Particularmente señalamos la creación del INVE a fines de la década del 30, el desarrollo de planes municipales para la construcción de viviendas a partir de la década del 40 y la atención de la problemática habitacional en el medio rural con la creación de MEVIR, recién a fines de la década del 60.

### **III.2. Crisis del modelo de políticas de vivienda**

Hasta el momento señalamos algunas de las políticas de vivienda centrales que se fueron consolidando y desarrollando a lo largo de esta primera mitad del SXX hasta llegar a la década del 60, donde el modelo implementado en el área, por llamarlo de alguna manera ya que resulta cuestionable que se trate de un sistema integrado, entra en crisis.

A mediados de la década del 50 el país comienza a sufrir los embates de un mercado internacional adverso para la exportación de materias primas cuyos precios estaban en franco descenso. Los recursos provenientes de los excedentes de la producción exportable se agotan sumiendo a la economía del país en un proceso de crisis. Sumado a ello las políticas cambiarias implementadas favorecieron el aumento de la inflación, en este marco el Estado entra en una situación de desfinanciamiento.

Indudablemente esta coyuntura económica, caracterizada por un aumento significativo de la inflación a partir de la década del 50, repercute sobre el sistema financiero entorno a la vivienda, haciendo notar las debilidades y las falencias de la intervención desarrollada por el Estado. La “estabilidad” anterior no denota la falta de carencias en las acciones estatales hacia la atención de la problemática habitacional. De alguna manera el impacto de la crisis en el sector de la vivienda pone en tela de juicio a nivel político las acciones que se venían desarrollando, generando la necesidad de revisar y reformular lo hecho hasta ese momento.

La relativa prosperidad económica, el desarrollo de un sistema de bienestar social y las posibilidades de ascenso que caracterizaron la primera mitad del siglo XX permitieron que sectores importantes de la población asalariada accediera a una vivienda, encontrando respuestas por otras vías que no dependían necesariamente de la intervención directa del Estado en el área.

Aunque otro sector de la población, aquellos no integrados al mercado formal o integrados precariamente, así como los sectores pobres del medio rural, debieron resolver su situación habitacional de forma deficitaria. Esto se expresa en la expansión de los rancharíos rurales, en la conformación de los cantegriles, en la vida en los conventillos y en las pensiones, en las malas construcciones de las viviendas de los obreros y en la falta de servicios de aquellos que vivían en la periferia.

Ahora bien, el impacto de la crisis económica con la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores y de las clases medias, pone en cuestión el sistema que mantenía relativamente integrados a una parte importante de la población.

El impacto más fuerte de la crisis atentó contra el sistema de ahorro y crédito del BHU y contra la promoción de la inversión privada para la construcción de viviendas, realizada por este mismo

organismo. Los recursos asignados a los organismos públicos pierden valor, dada la devaluación de la moneda y la falta de previsión de un sistema de reajuste de acuerdo a los vaivenes de la economía.

Por un lado, los ahorros colocados en el BHU se desvalorizan y por otro, los préstamos se tornan prácticamente en donaciones, en la medida que los pagos se realizan en función de los montos iniciales. Diversos intentos por otorgar liquidez al Banco sostienen el sistema hacia fines de la década del 50 y principios de los 60, a través del traspaso de fondos de la Caja de Jubilaciones.

*“(...) esos recursos sustentaron la época de grandes inversiones especulativas en propiedad horizontal, en que los beneficiarios de los préstamos (convertidos por la inflación prácticamente en donaciones) pertenecían a las clases de ingresos altos”* (Terra, 1971: 12)

En el momento en que se torna casi imposible sostener esta financiación, el Banco comienza a implementar medidas que retraen la inversión, reduciendo el ritmo de préstamos otorgados, a través del establecimiento de trabas administrativas. Asimismo se acentúa la estratificación para el acceso al sistema de préstamos, los cuales comienzan a depender en mayor medida de decisiones particularistas mediadas por el clientelismo político.

*“Conseguir un crédito pasó a ser resultado de un “favor político”. Los privilegios a ciertos grupos con poder de presión o con redes clientelares fluidas con el aparato estatal y a través de los partidos, aumentó su peso en el logro de créditos, estratificando aún más el sistema y el tipo de beneficiario.”* (Filgueira, 1994: 55)

Habíamos dicho anteriormente la relevancia que había tenido el Banco en la promoción de inversores privados para la construcción de viviendas. Por esta razón una vez que el sistema de préstamos se paraliza, el impacto recae sobre la industria de la construcción, que también se encontraba transitando una crisis. Cabe destacar que el porcentaje de incidencia del Hipotecario con relación a la inversión privada pasa de representar del 27% en 1957 al 3% en 1963 (Cecilio, 1978: 52)

La coyuntura económica de crisis sumada a la parálisis del Hipotecario contribuyeron a reducir fuertemente el ritmo que anteriormente había tenido la construcción privada de viviendas, en ascenso vertiginoso en las décadas anteriores. Es posible comprender el impacto que esto tuvo sobre una economía que se encontraba en franco deterioro, si analizamos la importancia que había tenido hasta ese momento la industria de la construcción de viviendas para el país.

*“El año 1959 encontraba ya al país en una profunda crisis económica de la que sobresalía, con una actividad intensa pero enfermiza, la construcción de vivienda. En ese momento la especulación en propiedad horizontal era el refugio de los capitales que ya no encontraban empleo reproductivo en otros sectores. La prosperidad especular de la propiedad horizontal antes de 1960 era el canto del cisne de una economía que se precipitaba en la bancarrota.”* (Terra, 1971: 6)

Sin pretender adentrarnos demasiado en el tema, para comprender el impacto producido por la crisis de la construcción, baste con señalar el papel que tiene en la economía de un país, en el desarrollo de industrias conexas que producen maquinaria y materias primas, en la cantidad de personal no

calificado que ocupan, en la inversión y movilidad de capitales. Por esta razón no es extraño que haya generado el sector de la vivienda una preocupación especial en este período, cuando la industria de la construcción pasa de representar del 7,6 % del PBI en 1959 al 4,3 % en 1963, produciéndose en el sector altos índices de desocupación, alrededor de 36% en Montevideo y 26 % en el interior (Cecilio, 1978: 50-51)

Como dijimos, la crisis del modelo de políticas de vivienda no era un asunto coyuntural, sino que expresaba carencias profundas de largo alcance. Los diagnósticos realizados en esta época respecto a la situación habitacional y a la intervención del Estado en el área señalan falencias e ineficiencias que cobran mayor interés cuando tanto el modelo de políticas como la industria de la construcción de vivienda, entran en crisis.

Se han destacado entre las carencias más profundas del sistema, la ausencia de un conocimiento global de la problemática habitacional, la carencia de información estadística y de estudios sistemáticos que permitieran el desarrollo de políticas fundadas en la realidad del país. La descoordinación de los distintos organismos que habían actuado en el área, sin una planificación integral que incluyera aspectos regionales y nacionales. Las ineficiencias en la gestión de las políticas que generaron costos extra por las soluciones aplicadas y por el no cumplimiento de lo programado. La falta de criterios objetivos para la regulación del mercado de alquileres. La distribución desigual de recursos en la población a favor de sectores con mayores ingresos, principalmente en lo que respecta a las políticas de crédito y construcción de viviendas implementadas por el Hipotecario. Así como la desatención de la problemática habitacional en el medio rural.

*“Ni el gobierno se fijó objetivos, ni concentró en ninguna unidad gubernamental la responsabilidad y las facultades de programar y orientar esa política. Una constelación de organismos actuó persiguiendo, cada cual, objetivos limitados. No puede extrañar que la situación miserable de la vivienda rural, el abandono indefinido de los rancharíos y de las barriadas miserables, la especulación, y la distribución desigual y altamente inconveniente de las inversiones y la caída final en la crisis, hayan configurado el saldo de esa incoherencia.”* (Terra, 1971: 17)

Asimismo se ha señalado como una característica del sistema la discrecionalidad en la definición y aplicación de políticas, generando un marco de privilegio para el acceso al crédito, a través de leyes especiales dirigidas a sectores de la administración pública.

*“Establecidas para funcionarios estatales o entes públicos, constituían una verdadera situación de privilegio. Cubrían todo el valor de un préstamo congelado, otorgado a largos plazos y con intereses bajos.”* (Cecilio, 1978: 52)

En cuanto al impacto de las políticas desarrolladas para atender la situación habitacional del país de los sectores más pobres se destaca que: *“Los organismos públicos prácticamente no han pesado en la situación habitacional del país. Sus esfuerzos, por más que hayan absorbido muchas veces la atención de la opinión pública y de los gobernantes, han sido tan desproporcionadamente reducidos en relación con el problema habitacional, que deben ser*

*considerados más como manifestaciones simbólicas del deseo de hacer algo, que intervenciones capaces de alterar la situación habitacional.”* (Terra, 1971: 8)

Los datos son relevantes para ilustrar la situación, según informe de la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico), para 1963 el déficit habitacional alcanzaba las 85.600 viviendas. Se destaca particularmente la relevancia del problema en el medio rural donde el déficit era de 37.300 viviendas, más del 30% de las viviendas rurales (Terra, 1969: 33-34)

En esta coyuntura de crisis y de revisión del modelo de intervención del Estado se crea la CIDE, a quien se le asigna el diagnóstico y planificación de distintas áreas críticas para el desarrollo, entre ellas la vivienda. Por otra parte, la conformación de la Alianza para el Progreso sienta las bases para la revisión del papel del Estado. Comienza a consolidarse a partir de este período una mayor injerencia de los organismos internacionales de crédito en la definición de los lineamientos de las políticas, en la medida que la financiación tiende a depender cada vez más de préstamos otorgados por estos organismos para el desarrollo de los programas públicos.

En 1965 la CIDE presenta un diagnóstico de la problemática habitacional y establece un plan de acción a implementarse en 10 años, donde se resalta no sólo la necesidad de que el Estado atienda eficazmente la problemática habitacional, sino que la vivienda debe estar inscrita en el desarrollo económico de país.

Además de haber presentado un análisis en profundidad de la problemática habitacional, algunas de sus recomendaciones son retomadas en la Ley de Vivienda 13.728 del año 1969. Particularmente se informa la necesidad de ampliar y priorizar la construcción de viviendas por parte del Estado, articulando subsidios y préstamos, fomentar el ahorro, favorecer la inversión privada, establecer un órgano central que coordine todo el sistema, crear un fondo de recursos específico y establecer una modalidad de reajuste de los ahorros y los créditos. Se pretendía dar sustento a un sistema articulado y coherente de políticas de vivienda que se conjugara con la promoción de la industria de la construcción de viviendas, a partir de la coordinación entre lo público y lo privado.

*“En su estrategia la vivienda cumplía un papel importante, no sólo por las conquistas propuestas en el campo habitacional mismo, sino como movilización de la industria de la construcción y creadora de ocupación.”* (Terra, 1971: 37)

### **III.3. Desarrollo de una legislación específica para el área: Ley de Vivienda 13.728**

Teniendo como antecedente el diagnóstico y los lineamientos que se establecen en el Plan de la CIDE, en 1969 se promulga la Ley de Vivienda 13.728. Esta ley marca un punto de inflexión de la

legislación en el área, generando un marco regulatorio específico, que determina cambios en la gestión de las políticas de vivienda y la inclusión de otros actores sociales.

De los lineamientos que se recogen en la Ley destacamos que se define de interés nacional el desarrollo de una política planificada en vivienda. Para ello se plantea como meta la coordinación entre los distintos organismos actuantes, distribuyendo funciones y roles diferenciados, así como la creación de un órgano central, la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI). Dicho organismo queda facultado para coordinar el área vivienda dentro del Estado, dependiendo en sus inicios del Ministerio de Obras Públicas.

Se establece como función clave del sistema la definición de planes quinquenales de vivienda que serán elaborados por la DINAVI en acuerdo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En dichos planes el Ejecutivo determinará las metas y objetivos generales a alcanzar en cada período de gobierno, los cuáles podrán reformularse y adaptarse anualmente.

A partir de esta Ley se crea el Fondo Nacional de Vivienda que es solventado con un impuesto a los sueldos del 2% (parte del aporte patronal y del trabajador), con el cual se comenzarán a financiar las políticas. Esto supone un avance en tanto se crea un fondo de recursos continuo para la financiación del área.

Asimismo se establece un procedimiento para el reajuste de los ahorros y los créditos a partir de la creación de la UR, que se reajusta en función del índice medio de salarios, con el objetivo de evitar los problemas generados por la devaluación de la moneda en coyuntura de inflación. El antecedente de la quiebra del modelo del Hipotecario dejó enseñanzas claras sobre la necesidad de generar un sistema que pudiera enfrentar los impactos de la crisis.

La ley establece que es función del Estado posibilitar el acceso a una vivienda digna para la población mas allá de sus recursos materiales, teniendo como límite las posibilidades de la economía. En este sentido, presenta un modelo que busca incluir a los distintos sectores de la población, siendo prioritaria la atención de aquellos con menores recursos, evitando generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas. Si bien se plantea la necesidad de priorizar a la población más pobre, no se define previamente la distribución de recursos entre las distintas categorías de población, por lo cual esto depende de las definiciones políticas y de las intenciones de cada gobierno.

Se incluye dentro del sistema la articulación de subsidios y préstamos, que serán otorgados en función de los ingresos de la población, para lo cual se establecen distintas categorías en base a un nivel teórico de suficiencia. Este mecanismo supone que el costo de la vivienda a la cual se puede acceder no superará el 20% del ingreso familiar, de alguna manera se buscaba que las familias pudieran hacer frente a los requerimientos económicos del sistema. A los subsidios parciales o totales pueden acceder familias que no logren alcanzar el nivel teórico de suficiencia, en el caso de viviendas construidas por

organismos públicos se otorgan préstamos por el monto que logre cubrir el usuario, el resto es subsidiado. El régimen de subsidios y préstamos también incluye al modelo cooperativo.

Por otra parte, se establece una tipificación de las viviendas, en función del estándar constructivo, a las cuales se puede acceder y se define un mínimo habitacional por debajo del cual no es posible construir. Las viviendas económicas son aquellas que pueden construir los organismos públicos y que podrán ser objeto de subsidios, las viviendas medias no tendrán subsidios pero podrán ser financiadas con préstamos de hasta el 100% de su valor en el caso de que exista ahorro previo, las viviendas confortables recibirán préstamos parciales y las viviendas suntuosas quedan excluidas del sistema. La ley establece que a mayor nivel de ingresos, aumenta el monto del crédito al que se puede acceder, disminuye el subsidio y mejora el estándar de viviendas.

De esta manera a través de la ley se regula un modelo segmentado y se sostiene una estratificación en el acceso a la vivienda, estableciendo categorías de beneficiarios en función del ingreso. Si por un lado se segmenta la población beneficiaria, por otro se busca incluir a los distintos estratos sociales, desde una orientación con pretensiones de universalidad.

Por otra parte, se establece un régimen de préstamos dirigidos a las empresas que construyen viviendas para vender, en este caso los préstamos podían alcanzar el 60% del costo total, pero quedaban obligados a aceptar un precio máximo de venta. En este sentido, se incorpora al sector privado en el marco de la política de vivienda.

*“El Plan otorga a los promotores privados una activa participación en la realización de la política habitacional.”*  
(Cecilio, 1978: 62)

Asimismo, tiene prioridad la edificación de viviendas antes que la compra de vivienda usada. De alguna manera este aspecto, al igual que el fomento del crédito para inversores privados, se vincula a un objetivo explícito de potenciar y movilizar la rama de la construcción. Habíamos destacado en el capítulo anterior la relevancia y el impacto de este sector en la economía, así como también que se encontraba en una situación crítica dada la parálisis de créditos del Hipotecario y la coyuntura económica desfavorable.

Otra de las cuestiones claves que posibilita la Ley es la conformación y regulación de las cooperativas de vivienda de ahorro previo y por ayuda mutua en los planes para la construcción de vivienda, posibilitando su existencia legal y asignando recursos para su desarrollo. Las cooperativas solicitan créditos al BHU y son subsidiadas, el monto del crédito, el subsidio y el tipo de vivienda a la que pueden acceder se establece en función de categorías definidas por el nivel socio económico de los socios.

*“Otro aspecto importante de esta Ley fue la legislación sobre la modalidad cooperativa de Ayuda Mutua o Aborro Previo, que significó la construcción de un número importante de viviendas, a un bajo costo, de buena calidad y con un fuerte tejido social de solidaridad y organización popular.”* (Machado, 2002: 91)

Previo a la formulación de la ley se habían desarrollado algunas experiencias piloto de construcción de viviendas a través del sistema cooperativo por ayuda mutua. Estas iniciativas se llevaron a cabo a partir de 1966 en departamentos del interior del país y fueron promovidas por el Centro Cooperativista Uruguayo.

Al haber alcanzado un estatuto legal y el financiamiento público, se abre el camino a la expansión de nuevas cooperativas, las cuales se integran en 1970 en la Federación Uruguayana de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), conformándose en un comienzo con trabajadores sindicalizados.

Desde la promulgación de la ley y hasta mediados de la década del 70 el sistema cooperativo de viviendas encuentra un espacio para desarrollarse, se otorgó un número significativo de créditos para las cooperativas, con mayor agilidad para su tramitación que en la actualidad, ocupando un lugar de relevancia en los programas habitacionales. Posteriormente las trabas impuestas al movimiento por parte de la dictadura ponen, en esos años, un freno a su desarrollo. (Midaglia, 1992: 76)

En síntesis, el modelo de políticas públicas de vivienda, que preveía la Ley, se organizó articulando instituciones que ya existían e incorporando nuevos organismos, en el marco de una reformulación institucional que buscaba la complementariedad del sistema.

Por un lado, el INVE quedó como órgano central en el área de producción de viviendas, donde también actuaban, entre otros organismos, los municipios y MEVIR, dirigiendo sus políticas hacia los sectores de menores ingresos. Hacia sectores organizados de clase media y media-baja operaban las Cooperativas de ahorro previo y por ayuda mutua y los Fondos Sociales (fondos de ahorro creados por convenio colectivo con aporte de los trabajadores). Por otra parte, se incentivaba la participación de promotores privados en la construcción y venta de viviendas en el mercado, a través de los créditos del Hipotecario, dirigido en este caso a sectores de mayor poder adquisitivo. El BHU a través del Departamento Financiero de la Habitacional queda encargado de coordinar el sistema de ahorro y préstamos y se refuerza como organismo financiador. La coordinación central y general del sistema de políticas de vivienda queda en manos de la DINAVI.

En el período inmediato a su promulgación, entre 1969 y 1972 se priorizó la reactivación de la industria de la construcción de acuerdo a los lineamientos definidos por la ley de inscribir la política de vivienda en el marco del desarrollo económico. Se realizaron obras de gran envergadura con la participación de promotores privados, en Montevideo y en algunas ciudades del interior, destacándose la construcción de complejos habitacionales. Asimismo se otorgaron créditos para la compra de

equipamientos y maquinaria dirigidos a la industria de la construcción. Posteriormente la inversión del Estado se dirige a obras de infraestructura (Cecilio, 1978: 66)

Por otra parte, la DINAVI, desarrolló una política de adquisición y expropiación de tierras para la construcción de viviendas de acuerdo a los planes habitacionales, que se asignaron particularmente a las cooperativas.

Cabe destacar que el sistema de organismos y políticas que se articula entorno a la ley, encuentra modificaciones y reformulaciones en los períodos sucesivos. Asimismo es cuestionable el hecho de que se hayan aplicado efectivamente los principios orientadores que pretendían trazarse. Sin embargo, en términos generales el marco regulatorio que constituye la ley continua hasta la actualidad, siendo una referencia clave en el área.

### **III.4. Acentuación de la dimensión economicista de las políticas de vivienda, período constituido por el gobierno de la dictadura**

#### **Readecuación institucional hacia el fomento de la actividad privada**

En este período se procesan una serie de cambios que actúan modificando la estructura institucional y la orientación de algunos aspectos relevantes de las políticas de vivienda. Los avances propuestos por la Ley de Vivienda son desconocidos y se desarrollan acciones que acentúan el problema habitacional y que luego buscan ser paliadas con otras intervenciones. La racionalidad que se intentaba otorgar al sistema y la pretensión de universalidad es desestimada, dando prioridad a los agentes económicos que actúan en el área. No se formularon planes quinquenales de vivienda, se careció de la necesaria articulación de los organismos actuantes y no se estimuló el desarrollo de los ahorros a largo plazo.

Asimismo, se reasignaron recursos previstos para el área en medidas que buscaban contener la inflación. Estas acciones fueron favorecidas por los cambios en la financiación del sistema, previamente provenientes del Fondo Nacional de Viviendas, que pasaron a ser solventadas con un aumento en el IVA. De esta forma la financiación específica para el área, que se pretendía implementar con la Ley, queda sin efecto, actuando el gobierno discrecionalmente sobre los recursos que le asigna.

Como señaláramos, en este período se tiende a dar un fuerte incentivo a la inversión privada en viviendas, promoviendo y facilitando, a través de regulaciones y de financiamiento, a los agentes privados que actúan en el área.

El BHU continúa la línea de financiación otorgando créditos a particulares y a inversionistas privados de la construcción, se promueve la apertura de cuentas y se habilitan créditos a promotores

privados y Sociedades Comerciales. A partir de la Ley 14.261 se legisló la compra de apartamentos en edificios en obra, conocido como “venta en el pozo”, lo cual facilitó la inversión y el financiamiento privado. Bajo la modalidad de préstamos a empresarios para la construcción, se desarrollaron principalmente las viviendas de mayor estándar constructivo dirigidas a los sectores medios y altos. Estas medidas propiciaron un nuevo impulso al desarrollo de la construcción de viviendas a fines de los 70, que también se asocia al aumento en la demanda para la compra de vivienda a raíz de la liberalización del mercado de alquileres (Risso y Boronat, 1992: 29)

A pesar de que parte de la financiación de las obras era estatal, no se controlaron desde el Hipotecario, como en períodos anteriores, los precios de venta en el mercado, con lo cual se favoreció la especulación inmobiliaria.

*“La política del BHU posibilitó la oportunidad de que entre el 30 y el 60 % de las unidades construidas con financiación estatal, fueran ofertadas directamente en el mercado por parte de los promotores privados”.* (Midaglia, 1992: 76)

Hemos señalado que históricamente parte del esfuerzo en vivienda estuvo volcado a promover la industria de la construcción, sin embargo los cambios en este período, particularmente a partir de mediados de la década del 70, se conjugaron para acentuar la dimensión económica de las políticas de vivienda

El Ministerio de Vivienda y Promoción Social que fuera creado en 1974, como organismo encargado de atender lo referente a la temática de vivienda, centralizando los planes y programas estatales, continúa funcionando hasta 1977 momento en que se elimina el Ministerio y el BHU queda con hegemonía en el área. De esta forma los cambios en la estructura institucional desconocen los principios básicos que recogía la Ley de Vivienda. Las funciones del Ministerio, de la DINAVI y del INVE se transfieren al Hipotecario, al igual que los recursos de estos organismos. También se extinguen las personerías jurídicas de los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) que asesoraban hasta el momento a las cooperativas de vivienda.

El BHU queda como único organismo encargado de atender todo lo relativo al sistema público de construcción de viviendas, hasta el período de restauración democrática. El hecho de que se le asigne al banco estas funciones, inclusive la de atender la situación de la vivienda de interés social, es significativo respecto a las tendencias del período.

A comienzos de la década del 80, tras los fracasos por mantener sobrevaluada la moneda y frente al aumento en la inflación, el plan de créditos que implementa el BHU se ve mermado. Se reducen, al igual que en la década del 60, los préstamos otorgados y el ritmo de la construcción de viviendas.

## **Liberalización del mercado de alquileres y medidas que buscan mitigar sus efectos**

La regulación de los alquileres que el Estado venía desarrollando desde la década del 40 cambia abruptamente en este período, con una tendencia clara hacia la desregulación y liberalización; siendo ésta otra medida que tiende a inclinar la balanza hacia los agentes privados que actúan en el mercado inmobiliario.

Es así que en 1974 se promulga la Ley 14.219 de Arrendamientos, a través de la cual se flexibilizan los contratos, generando mayores protecciones para el propietario en detrimento de los inquilinos, en lo que refiere a desalojos, fijación de precios y aumentos, generando un sistema de libre mercado. De este modo se pasa de un sistema controlado y regulado a la liberalización del mercado; no llegándose a aplicar la fijación técnica de los alquileres por parte del Estado, siendo una medida que se había recomendado en los diagnósticos de la CIDE.

Como consecuencia de esta nueva legislación, se generó un aumento exponencial en los precios de los alquileres, mayor demanda para la compra de vivienda desde los sectores medios y altos y principalmente dificultades para los sectores de menores ingresos de acceder a una vivienda. Esta medida está asociada fuertemente a la expansión en esta época de los llamados cantegriles. El impacto de la desregulación es relevante si consideramos que en el momento en que se promulga la ley aproximadamente un 60% de la población alquilaba su vivienda.

*“La liberalización de alquileres en 1974, a través de la Ley 14.219 de “libre contratación de arrendamientos urbanos”, primera manifestación neoliberal en la política habitacional, marcó el inicio de una fuerte especulación inmobiliaria, acompañada de un fuerte desarrollo de la industria de la construcción pero orientada a aquellos grupos sociales de altos ingresos.” (Machado, 2002: 104)*

Otras medidas posteriores tendieron a mitigar los efectos de la liberalización del mercado de alquileres, la ley 14.261 prorrogó la expulsión de los inquilinos y les dio prioridad para la compra de la vivienda que ocupaban; dando cuenta de la falta de previsión y racionalidad de las medidas adoptadas.

Por otra parte, frente a una demanda creciente de los sectores de menores ingresos que no logran acceder a una vivienda a través del mercado, principalmente inquilinos desalojados en el marco de la nueva ley, se crea el Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia. Este registro servía como base para la selección de las familias que por su condición socio económica crítica eran pasibles de acceder a una vivienda construida por el Estado.

*“El RAVE intentaba, como mecanismo amortiguador, atender las disfuncionalidades de la liberalización presentes en las propuestas habitacionales de la dictadura”. (Machado, 2002: 103)*

También en este período se realizan convenios para la construcción de viviendas, con Intendencias del interior del país, con los Ministerios de Defensa y del Interior y con MEVIR.

## **Trabas impuestas al movimiento cooperativo de vivienda**

El régimen busco eliminar y dejar a un lado el sistema cooperativo. Se enlentecen los préstamos a las cooperativas de ahorro previo, se exige ahorro a las cooperativas de ayuda mutua y no se permite el ingreso de nuevas cooperativas al suspender el otorgamiento de personerías jurídicas. Por otra parte se modificaron las condiciones de los préstamos aumentando los intereses y se eliminan los IAT. Asimismo, se determina el pasaje en propiedad horizontal de las unidades cooperativas de usuarios que pasan a ser de propietarios. Estas acciones aparecen como un correlato de la represión instaurada por el régimen para desarticular las organizaciones sindicales y movimientos sociales.

Estas medidas que buscaban desestimular y desmovilizar al sistema cooperativo de viviendas, generaron desde mediados de la década del 70 y hasta la restauración democrática, un freno en su desarrollo, limitando la posibilidad de que las familias pudieran acceder a una vivienda a partir de este sistema.

Si bien se busco eliminar el modelo cooperativo, en períodos posteriores éste se fue constituyendo en una alternativa viable para amplios sectores de la población que no podían acceder a la vivienda por otras vías. Incluso en época de dictadura el movimiento cooperativo se desarrolla como un actor social y político de relevancia que trasciende el ámbito de la vivienda.

## **Erradicación o relocalización de cantegriles**

Posiblemente, entre las intervenciones más perniciosas en lo que refiere a programas de vivienda, se pueden destacar las acciones para la erradicación de cantegriles y los realojos de familias que ocupaban viviendas en el Centro, desarrolladas durante el gobierno de Bordaberry, y continuadas en período de dictadura.

En el año 1972, se desarrollaron una serie de intervenciones por parte de la Comisión Honoraria de Coordinación y Promoción de Acción Social de la Vivienda, liderada por la esposa del entonces presidente Bordaberry.

Se construyeron “viviendas de emergencia” en unidades habitacionales a donde fue trasladada la población realojada. Estas unidades ubicadas en la periferia de la ciudad, no respetaron las condiciones mínimas de habitabilidad establecidas en el marco de la Ley de Vivienda, generando el hacinamiento de las familias, asimismo se caracterizaron por la mala calidad de las viviendas y las dificultades de circulación a la interna de los complejos, consolidando una trama urbana de difícil acceso.

Ya en período de dictadura en 1982 se desarrolla el “Plan 40 Semanas”, llamado así por el tiempo que implicaba la construcción de los conjuntos habitacionales. Al igual que las intervenciones

anteriores fue dirigida a familias en situación de extrema pobreza, en este caso personas desalojadas de la Ciudad Vieja que fueron realojadas en estos conjuntos ubicados en la periferia. Además de las condiciones desventajosas de estas construcciones, se discriminó y trasladó a la población en función de su perfil socio-económico. Se generó así una mayor segregación socio-territorial, a la que ya de por sí contribuían las características generales de estos programas.

*“En 1982 la Intendencia Municipal de Montevideo promueve el “Plan 40 Semanas” dirigidos a poblaciones de extrema pobreza, que son realojados desde la Ciudad Vieja a zonas periféricas en tres programas, que clasifican a la población objetivo en “a, b y c” de acuerdo a sus condiciones socio-económicas y culturales, creando complejos homogéneos, que fortalecieron una estigmatización negativa, fundamentalmente en el “Plan C”, hoy conocido a través de las crónicas policiales.” (Machado, 2002: 104)*

El resultado de estas políticas puede ser visualizado en la actualidad, estos conjuntos habitacionales presentan una importante degradación urbanística y se han extendido en su entorno asentamientos irregulares. Asimismo, las zonas en las que se ubican estos complejos reflejan condiciones críticas a distintos niveles. A modo de ejemplo baste con señalar los Complejos Habitacionales del 19 de Junio y 19 de Abril en el barrio Cerro Norte.

En síntesis, en este período se tiende a desconocer algunos de los principios básicos de la Ley de Vivienda. A la intención de generar una estructura institucional articulada y coherente con organismos que cumplieran funciones complementarias, se le opone la hegemonía y concentración de funciones en el BHU. Las pretensiones de universalidad del sistema son desestimadas y se desarrollan por un lado, políticas que extreman la focalización, con planes habitacionales de mala calidad, y por otro, se incentiva la producción de viviendas para sectores con mayor poder adquisitivo. A la búsqueda de incluir dentro del sistema el régimen cooperativo, se le opone la desarticulación y persecución del movimiento.

Asimismo, se pasa de un sistema regulado del mercado de alquileres, a la liberalización casi absoluta, generando un fuerte impacto sobre la problemática habitacional. En términos generales en este período la problemática habitacional se acentúa, si consideramos que el déficit había alcanzado para 1975 las 95 mil viviendas. (Cecilio, 1978: 64)

Por último, se busca en este período adecuar el sistema hacia la promoción de la inversión privada en viviendas, con una fuerte financiación estatal, pero dejando de regular el Estado los precios de venta en el mercado.

La conjunción de estas medidas son las que nos hacen señalar que en este período se tendió a favorecer la dimensión más economicista de las políticas de vivienda, con una tendencia hacia la liberalización del mercado.

### **III.5. Continuismo en la política habitacional, la restauración democrática**

No se ha identificado este período como de relevancia en materia de innovación en políticas de vivienda, si bien se reactivan algunos caminos que habían sido bloqueados por la dictadura, como es el caso del sistema cooperativo. En términos generales las políticas tendieron a continuar con la reactivación y el impulso al mercado de la construcción, de acuerdo a los lineamientos seguidos hasta el momento.

Podemos destacar que a partir de la década del 80 el movimiento cooperativo de vivienda comienza a conformarse como un actor político de relevancia, acompañando los procesos de transición democrática. Asimismo, en este período, se crea la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), donde se articulan distintos actores sociales y políticos. Con relación al área de la vivienda se puede destacar la participación del sindicato de la construcción (SUNCA), FUCVAM, el Frente de Inquilinos, la Sociedad de Arquitectos (FAU) y la Cámara de Bienes Raíces. En este marco, se pretende dar una nueva orientación y diseño a las políticas habitacionales, que luego son desestimadas por el primer gobierno democrático (Machado, 2002: 129)

Por otra parte, el gobierno municipal lleva adelante el denominado Plan Aquiles Lanza, siendo un programa de emergencia dirigido a familias que vivían en los cantegriles. El mismo se realizó en coordinación entre la IMM y el BHU y suponía la construcción de viviendas a través de un sistema por ayuda mutua, no siendo esto una opción sino una imposición para la población. Al finalizar el quinquenio el plan preveía la construcción de 5 mil viviendas, pero sólo se realizó un 9% de lo proyectado, alrededor de 450 unidades. Además de las falencias en la ejecución de lo programado, se destaca que muchas de estas viviendas luego fueron vendidas. (Acosta et al., 1993: 65)

### **III.6. El camino de la reforma y el impacto de la crisis sobre el sistema, desde 1990 hasta el 2004**

#### **Rediseño institucional**

A partir de la década del 90 comienza una reforma del Estado a distintos niveles, de la cual no estuvo ausente el área de la vivienda. La reforma recibió influencias de los organismos internacionales de crédito, que financiaron algunas de las líneas de política desarrolladas y cambios implementados a nivel de la gestión.

*“Los organismos internacionales tuvieron un rol activo en el rediseño institucional y de las políticas. En 1992, el préstamo firmado con el BID, implica no sólo el financiamiento del Plan SLAV, sino que también incorporó un grupo*

*técnico de asesoramiento para el nuevo diseño de políticas. Por su parte, el PNUD, tuvo a su cargo la evaluación de las nuevas políticas, con la inserción de consultores dentro del Ministerio.” (Magri, 2002: 22)*

En términos generales las recomendaciones de los organismos internacionales respecto a la reforma del Estado en el área de las políticas sociales, tendió hacia la focalización y sectorialidad, descentralización en la implementación y participación del sector privado en la prestación de los servicios.

Distintos autores señalan que la modificación en el área se dio particularmente en el diseño institucional y en la orientación de las políticas. Se realizó una discriminación de los beneficiarios de políticas de vivienda en función del ingreso, que se refleja a nivel organizacional, en los Programas y en el gasto.

Con la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en el año 1991, el mapa de la vivienda a nivel estatal se ve modificado, por un lado actúa el BHU y por otro el MVOTMA, asumiendo cada uno de estos organismos funciones diferenciadas.

Las familias cuyos ingresos superaban las 60 UR, la demanda solvente, pasa a ser atendida por el BHU, concentrándose en las viviendas de mayor estándar. Hacia el MVOTMA fue dirigida la atención de las familias con ingresos menores a 60 UR, articulándose un sistema de subsidios y préstamos.

A partir de la reforma de la carta orgánica del BHU en 1992, se habilita el otorgamiento de créditos a particulares (individuales o colectivos) para que ellos ejecuten su propia vivienda. El Hipotecario pasa a ser un Banco de carácter principalmente financiero.

Asimismo la reforma buscó “descentralizar o tercerizar” la ejecución de los planes, a través de convenios con otros organismos estatales, con cooperativas y ONGs. Se llevaron adelante cambios a nivel de la gestión de los organismos estatales a través de la contratación de técnicos con carácter no público regidos por contratos a término y por desempeño.

Por otra parte, la inclusión de actores privados en la gestión de las políticas de vivienda se profundiza durante este período, se promueve la entrega de préstamos a inversionistas privados para la construcción de viviendas y se implementa la licitación a empresas constructoras para la construcción de las viviendas de los programas sociales. Una de las lecturas posibles es que se buscaba a través de la libre competencia entre empresas optimizar el resultado de las inversiones y reducir los costos. También es posible entender este proceso como otra medida de fomento a la industria de la construcción de viviendas por parte del Estado, desde la concepción histórica de las políticas de vivienda insertas en el desarrollo económico.

## **Líneas de Política y Programas implementados**

En 1993 se crea el **SIAV** (Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda), para cuya implementación se contó con un préstamo del BID. A partir del mismo se restituye un sistema de subsidios y préstamos con topes fijados en función del ingreso del hogar, que debe ser complementado con el ahorro previo, para la compra de vivienda nueva o usada en el mercado. Se establecen categorías de beneficiarios en función del ingreso, a mayor ingreso, mayor el monto del crédito, mayor el ahorro solicitado y menor el subsidio.

El sector privado tiene un rol relevante en este sistema como generador de la oferta de viviendas, por su parte el Estado mantiene en este sistema su rol de constructor en forma subsidiaria. (Machado, 2002)

En 1993 se crea el **Registro Nacional de Postulantes**, donde las familias pueden inscribirse en el sistema para el acceso a una vivienda. A partir de este registro se establece un mecanismo de puntajes que tiene en cuenta la condición socioeconómica de los postulantes, la conformación familiar y la situación habitacional, entre otras variables, con las cuales se discriminan las franjas y el tipo de programa al que pueden acceder. También se estableció un cupo de viviendas a ser adjudicadas por situaciones de emergencia, cuya designación quedó a cargo de la dirección política.

Para los sectores de menores ingresos (por debajo de 30 UR), se implementó la construcción del **NBE** (Núcleo Básico Evolutivo), viviendas de muy bajo costo, construidas en zonas de la periferia con mala calidad de servicios. Estas familias debían pagar 2 UR por mes en un período de 5 años, con el cual se financiaría un seguimiento técnico en la post obra.

Para la implementación del tipo de vivienda del NBE hubo que modificar la legislación existente (ley de vivienda 13.728), reduciendo los estándares aceptables del tamaño de las viviendas, estableciendo un mínimo de 30m<sup>2</sup>.

Las dimensiones reducidas de las viviendas y la no diferenciación funcional de las habitaciones en relación a la conformación familiar generaron situaciones de hacinamiento para las familias, con todos los problemas asociados que esto conlleva para el desarrollo de la vida cotidiana. Es paradójico que estas soluciones se hayan pensado para mejorar justamente estas condiciones. A esto se suma el traslado de las familias a zonas de la periferia de la ciudad, potenciando procesos de segregación socio-territorial.

El valor de los terrenos ha sido históricamente una variable relevante en la localización de los planes habitacionales. Estudios recientes han demostrado que existe una asociación entre el tipo de política a implementar, el sector al cual se dirigen y la localización de los Programas. La tendencia ha sido que los programas dirigidos a la población de extrema pobreza construyeron las viviendas en zonas

periféricas, mientras que las acciones estatales para atender la demanda solvente se localizaron en zonas consolidadas de la ciudad. (Pablo Cruz, 2005: 133-140)

La construcción de los NBE no representa una excepción, debido a que la empresa constructora no podía dedicar más de un 10% del costo total del proyecto a la compra del terreno y a que los recursos destinados para cada construcción eran extremadamente escasos. (Machado, 2002: 152)

En la priorización del costo y de la cantidad de viviendas, frente a otras dimensiones esenciales, como ser la mejora en la calidad de vida de la población, la integración urbana de los sectores que allí residen y la articulación con el ordenamiento territorial, se vislumbran acciones cortoplacistas que buscan resultados visibles a nivel de la opinión pública, pero sin prever las consecuencias profundas de estas intervenciones en el largo plazo.

*“Los Núcleos Básicos entregados, de 30 a 32 m<sup>2</sup>, han sido construidos de muy mala calidad, esto se explica por el proceso de producción, donde la empresa debe obtener de un monto igual para todos los NBE o NBEM, los costos del terreno, los gastos de la obra y sus utilidades, compitiendo luego con otras propuestas en la licitación.”* (Machado, 2002: 154)

Estas experiencias, que tienden a repetir viejas intervenciones, en la actualidad presentan un gran deterioro sin haberse cumplido en muchos casos la meta de la expansión del núcleo básico. Asimismo parten de concepciones asistencialistas que marcan un retroceso en el derecho a una vivienda digna para toda la población.

Entre los años 93 y 94, se otorgaron préstamos para la compra de vivienda usada, este sistema fue modificado en el período 95-99, ya que se dio prioridad a la construcción de vivienda nueva, en asociación con privados, utilizando el mecanismo de la licitación. Dicho mecanismo también fue utilizado en el caso de la construcción de los NBE. Se señala en ambas líneas de la política un interés en dinamizar la economía y generar empleos en el campo de la construcción, así como la mayor visibilidad política de estas intervenciones.

*“Durante todo el período la política de vivienda se volcó a la construcción de vivienda nueva, continuando su camino dual de política social y económica, como factor dinámico del PBI y generador de empleo.”* (Magri, 2002: 12)

La no continuidad de la modalidad de compra de vivienda usada también se asocia a las dificultades que introdujo en el sistema la especulación inmobiliaria, con un aumento en los precios de venta de las viviendas.

*“En el primer período 1990-1994, se implementaron certificados de subsidio para las 4 categorías, para la compra de vivienda usada. Dicha política desestabilizó el mercado, al introducir casi simultáneamente 5.000 certificados, aumentando los precios de las viviendas en venta, por la especulación inmobiliaria y la cantidad de compradores para un mercado chico.”* (Machado, 2002: 151)

Dejada a un lado la atención de las familias con ingresos entre 30 a 60 UR, luego de las dificultades para implementar la modalidad de compra de vivienda usada, las políticas de atención directa del MVOTMA se concentraron particularmente en las familias con ingresos de 0 a 30 UR. A este sector de la población estuvieron dirigidos los planes del SIAV, con un nivel de construcción de escasa cuantía, también se construyeron viviendas en convenios con intendencias, y se desarrollaron planes de emergencia para situaciones críticas.

*“Esto muestra el carácter emergencial y políticamente discontinuo de las políticas habitacionales del MVOTMA.”* (Machado, 2002: 152)

Por otro lado, se desarrolló una modalidad novedosa el **Programa PPT** (Precio-Proyecto-Terreno), a partir del cual se otorgaron préstamos a bajos intereses y largos plazos de pago, a inversionistas privados y a particulares para la construcción de viviendas. Los agentes privados presentaban un proyecto acabado que debía incluir la ubicación de las construcciones, el tipo de vivienda y el costo del proyecto. Si bien se intentó direccionar la localización de las construcciones, las ofertas fueron acotadas y se restringió la capacidad de definición del lugar donde construir.

De esta manera el ordenamiento territorial queda de alguna manera definido por las reglas del mercado, los agentes privados intervienen en la definición de dónde se construye, cómo y a qué categoría de población dirigen la construcción de viviendas.

Desde 1996 a partir de la Ley 16.736 el MVOTMA se ocupa de la construcción de **viviendas para jubilados y pensionistas** que cuentan con ingresos menores a 2 salarios mínimos. Los recursos para estos planes provenían del IRP (Impuesto a las Retribuciones Personales) gravado a los pasivos que se volcaban al FNV. Las viviendas para jubilados y pasivos que se construyeron representaron alrededor de 7 mil unidades y en general se siguió el modelo PPT, con llamados a licitación a las empresas constructoras que debían presentar el proyecto, el precio y la localización del mismo.

Si bien en un principio se intentó desarrollar para esta categoría de población los NBE, un cambio en la orientación posibilita que las construcciones que se desarrollan sean de mejor calidad y ubicadas en zonas con acceso a servicios. Posiblemente la atención diferencial a los sectores de pensionistas y jubilados, frente a la forma de atender la problemática habitacional de los sectores de extrema pobreza, pueda asociarse a las diferentes capacidades de organización y movilización de estas poblaciones.

En las últimas décadas comienza a tomar mayor visibilidad la problemática de los asentamientos irregulares a partir de su crecimiento exponencial. La ocupación de terrenos en la periferia de la ciudad, de predios vacíos dentro de la trama urbana, ocupando muchas veces lugares que generan un riesgo sanitario para la población que allí se afincan, ha sido una estrategia ampliamente desarrollada de acceso a la vivienda para un sector de la población que no encuentra otra alternativa viable. Muchos de estos

barrios tienen un grado de consolidación tal que resulta difícil pensar en estrategias que impliquen el traslado de la población, otros por el contrario, en función del lugar donde se localizan, son difícilmente urbanizables.

Se han diseñado distintas líneas de política dirigidas a los asentamientos irregulares, en la década del 70 y 80 se tendió a la “erradicación” de los cantegriles y a la relocalización de la población en unidades habitacionales que lejos de erradicar la precariedad la perpetuaron. Posteriormente, dada la consolidación que fueron teniendo algunos asentamientos se modificó la orientación anterior hacia la regularización de estos barrios. Si bien, también se conjugaron estas políticas con la relocalización de la población asentada.

En la década del 90 la IMM promueve la **regularización de la situación dominial** de algunos asentamientos en Montevideo, otorgando en comodato o en tenencia por 20 años los terrenos a las familias que allí se afincan. Si bien, las familias cuentan con un documento que les permite hacer usufructo de los terrenos, la situación dominial continua siendo inestable, los comodatos pueden ser revocados y las tenencias cuentan con un reconocimiento legal discutible.

En 1995 a partir de la **Comisión Honoraria de Normalización de Asentamientos**, se promueve, en asentamientos ubicados en predios estatales, la regularización de la tenencia del suelo y la urbanización de los predios.

Las medidas desarrolladas dan cuenta del reconocimiento y legitimidad que el Estado realiza de hecho sobre estas ocupaciones.

En el año 2001 a partir de un préstamo firmado con el BID se desarrolla el **Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)**, que se presenta en la actualidad como la política prioritaria, sino la única, dirigida a los asentamientos. El préstamo alcanza los 77 millones de dólares y supone una contraparte de recursos nacionales. Además de la financiación los lineamientos generales del Programa provienen de recomendaciones del BID. El Programa se crea en la órbita de la OPP, teniendo como coejecutores a las Intendencias y al MVOTMA, entre otros organismos públicos, dependiendo de la propiedad del terreno.

A través del Programa se busca un mejoramiento del hábitat, con obras de infraestructura y construcción de servicios básicos, así como la regularización de la situación dominial de los terrenos, con la intervención del Programa se pretende consolidar la urbanización de estos barrios.

No todos los asentamientos pueden ingresar al Programa ya que deben ajustarse a ciertas condiciones, estar ubicados en terrenos públicos y que no se encuentren en litigio, la ocupación debe ser previa al 96, no superar un tope de realojos y debe ser posible su urbanización. Cabe destacar que al menos un 40% de los asentamientos se encuentran en terrenos privados, por tanto la intervención se

encuentra acotada (Cruz, 2005: 108) Asimismo en el marco del Programa se prevé la regularización de un número reducido de asentamientos.

Además de las dificultades financieras por las que atravesó el Programa a partir del 2002, ha tenido dificultades en su ejecución, que se asocian en este período, entre otros factores, a las diferencias partidarias entre el gobierno nacional y el gobierno departamental de Montevideo. Asimismo recién en el actual gobierno, se definió para Montevideo la modalidad de traspaso de la titularidad de los predios, la cual supone el pago del terreno por parte de las familias, teniendo una serie de exoneraciones tributarias.

Las dificultades financieras, las diferencias entre partidos y las falencias en la gestión supusieron retrasos importantes en los cronogramas de ejecución, determinando que en la actualidad, al menos en Montevideo, sean pocos los barrios que vieron culminado el proceso de regularización.

Respecto a la política de tierras, desde la IMM se crea en 1990 la **Cartera de Tierras**, que consiste en un inventario de predios municipales destinados a familias, cooperativas o fondos sociales para la construcción de viviendas. Además de inventariar los predios municipales, la Intendencia compra o expropia tierras para el mismo fin. Esta política facilitó el acceso al suelo principalmente a las cooperativas de vivienda. Por otra parte, se constata la ocupación de familias en terrenos municipales que luego solicitaron a la IMM su regularización. Se desarrollaron intervenciones que no respetaron criterios de ordenamiento territorial ni normativas de fraccionamiento de lotes, y que en algunos casos carecían de servicios básicos. Se aducía en estas acciones la necesidad de atender situaciones de emergencia. Cabe destacar que el plan de lotes con servicios de la IMM prácticamente no tuvo aplicación.

Por otro lado, se ha señalado que el MVOTMA presenta un déficit importante en cuanto a posibilitar el acceso al suelo para la autoconstrucción, si bien en el período previo a la dictadura la DINAVI desarrollo una política de compra y expropiación de terrenos, esta medida no fue continuada.

Otra línea de intervención novedosa en el área y que se desarrolla en este período es el Programa **CREDIMAT**, a partir del cual se habilitan créditos “blandos” para compra de materiales dedicados a la refacción o ampliación de viviendas. A estos créditos han accedido principalmente familias cuyos ingresos les permiten solventar las cuotas, por tanto no han tenido tanto impacto sobre la población de menores recursos (Cruz, 2005: 117)

En síntesis, el mapeo de planes habitaciones desarrollados en este período, hacia donde se volcaron los fondos de vivienda, se centró en: Programa PPT, construcción de viviendas para pasivos, subsidios parciales o totales a partir del plan SIAV, para familias de 0 a 30 UR en la modalidad de NBE, MEVIR, cooperativas, realojo y/o regularización de asentamientos irregulares y mejora de viviendas a través del Programa CREDIMAT.

En términos generales se busco desarrollar un diseño institucional que reflejara el marco estratificado de políticas de vivienda que se quería implementar. Dicha estratificación se expresa en un acceso diferenciado a los Programas y al gasto de la población conformada en categorías definidas por su condición socioeconómica. Por un lado, el BHU atendiendo y promoviendo la demanda de los sectores de mayores ingresos, a través del otorgamiento de préstamos para la inversión de privados en la construcción de viviendas rentables y por otro el MVOTMA, con políticas focalizadas dirigidas hacia los sectores de menores ingresos a través de subsidios parciales o totales. Los recursos dirigidos para la clase media y media baja con capacidad de organización se concentraron en las cooperativas de vivienda. Por su parte no se constata en el período intervenciones dirigidas hacia los sectores de ingresos medios no organizados.

La construcción efectiva de viviendas en este período y la población a la cual estuvieron dirigidas son elocuentes respecto hacia donde estuvo volcado el gasto y a la modalidad de intervención desarrollada. Particularmente se vieron beneficiados aquellos sectores de mayor poder adquisitivo, quienes pudieron acceder a una vivienda, con más facilidades que si lo hubieran hecho directamente a través del mercado; por su parte los sectores de menores ingresos accedieron a una vivienda de mala calidad, ubicadas en zonas periféricas, con un impacto menor en cuanto a la cantidad de viviendas que se construyeron.

*“El Plan preveía 39.500 soluciones para los hogares de menos de 60 UR y 31.000 para los mayores. Sin embargo, la implementación permitió que los sectores de mayores recursos obtuvieran mayor cantidad de soluciones habitacionales que los de menores recursos. La demanda no solvente atendida por el MVOTMA se benefició en 3.078 y 4.840 a través de MEVIR mientras que la demanda solvente atendida por el BHU obtuvo 21.190 entre 1990 y enero de 1995.”* (Busquets, 1998: 15)

Por otra parte, se destaca, que la orientación que el BHU mantuvo en materia de créditos fue particularmente regresiva en cuanto a la distribución de recursos entre sectores de la población. *“El BHU (Banco Hipotecario del Uruguay) mantuvo una orientación fuertemente regresiva del crédito y altos subsidios de proyectos promocionales de vivienda para sectores de altos ingresos”.* (De Leon, 2004: 23)

### **Impacto de la crisis en el sistema de políticas de vivienda: desinversión en el área**

Como bien sabemos los comienzos del nuevo milenio estuvieron signados por una crisis estructural de nuestra economía, que también recayó sobre la inversión que el Estado asignó al área de la vivienda.

En el período 2000-2004, los planes implementados continuaron la modalidad inscripta por la reforma. Sin embargo, se puede destacar este período por la importante reducción del gasto en vivienda, reducción que se venía manifestando desde tiempo atrás. El gasto para el período se redujo en casi un 50% (Traversa, 2004: 49), con relación al PBI fue el más bajo de las últimas décadas, ya que se destinó sólo el 0,5% (Machado, 2002: 150)

A partir del decreto del Poder Ejecutivo N°90/000 se establece el “abatimiento del gasto de inversión para el suministro de soluciones habitacionales”. La relevancia del mismo está en el impacto negativo que tuvo sobre la inversión estatal en vivienda, pero también, tal como lo plantea Traversa (2004), expresa la conjunción de actores con intereses en el área. *“El régimen de abatimiento proyectado se realizó con la activa participación de todos los actores involucrados, procurando que el perjuicio que significa un abatimiento en la inversión, fuera absorbido por todos en forma proporcional. El abatimiento del gasto de inversión resultante del régimen aprobado, tuvo por eje la asignación de un cupo máximo mensual a los diversos agentes ejecutores del Ministerio (Empresas Constructoras, Cooperativas, MEVIR, etc.)”* (MVO-TMA, 2000) En este sentido, da cuenta de la articulación de intereses corporativos entorno al área de la vivienda y pone en cuestión el papel que se le asigna efectivamente a la población beneficiaria de las políticas y en general a la atención de la problemática habitacional.

Por otra parte, la mitad del gasto asignado al área en el plan quinquenal, estaba comprometido en obras de construcción de viviendas por el período anterior. De las 26.150 viviendas a construir, un total de 16.150 correspondían al plan quinquenal del 95-99, por tanto el saldo para la asignación de nuevas viviendas a distribuir entre los distintos planes habitacionales del Ministerio resultó en 10 mil unidades. A la escasez de recursos asignados para el área se sumó el hecho de que el Ministerio de Economía retuviera una parte significativa del presupuesto para dedicar a otros sectores.

En este contexto, a partir del 2002 se produjo una parálisis de la inversión en vivienda en tres ámbitos institucionales relevantes, el MVO-TMA, el BHU y el Programa PIAI. Se redujeron los préstamos y los proyectos de regularización se vieron afectados en su ejecución, dado que el gobierno nacional no cumplió con la contraparte de recursos exigida en el contrato firmado con el BID. Los préstamos a las cooperativas de vivienda y las posibilidades de acceso al suelo también se vieron restringidos, y se aumentaron las trabas administrativas. Asimismo la IMM dejó de invertir en la compra de terrenos para la cartera de tierras y se reduce el presupuesto destinado al Servicio de Tierras y Viviendas.

Los ajustes económicos realizados por el gobierno recayeron una vez más sobre un área del Estado, que ya se encontraba deprimida. La problemática habitacional continuó acentuándose en el marco de la crisis económica y los sectores de menores recursos encontraron serias dificultades para acceder a una vivienda.

#### **IV. TENDENCIAS HISTÓRICAS EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA**

De la lectura que realizamos del desarrollo histórico de las políticas de vivienda surgen las líneas de análisis que recogemos a continuación. Nuestra intención ha sido a lo largo de la tesis presentar aspectos de carácter general representados en distintos momentos del desarrollo histórico de la política habitacional. En este punto del análisis consideramos que estamos en posición de recoger cuestiones que trasciendan aspectos particulares para llegar a líneas de interpretación que incluyan orientaciones de largo alcance. No desconocemos por ello que cada momento histórico sostuvo modalidades particulares de intervención y que en el desarrollo de las políticas se crearon nuevas formas de acción y se suprimieron otras, aspectos que intentamos recoger en el capítulo anterior.

En el desarrollo de las políticas de vivienda se pueden identificar momentos en los cuales algunas orientaciones claves del sistema se vieron modificadas, sin embargo otros aspectos parecen haberse sostenido en el tiempo configurando algunas líneas relativamente estables en la intervención que el Estado desarrolló en el área.

Los cambios institucionales que acompañaron muchas veces estas transformaciones, creando organismos, suprimiéndolos y luego reasignando funciones, han estado presentes en distintos momentos históricos. Particularmente se puede destacar que en los momentos de crisis económica o en el marco de la reforma de los 90, los cambios han tendido a una reconfiguración del diseño institucional, si bien no necesariamente las intencionalidades, los objetivos de las políticas o las características de la población a la cual se dirigieron cambiaron en el mismo tenor al que lo hicieron las instituciones. Lo que queremos decir es que un cambio institucional no necesariamente implica una modificación a nivel de las políticas que se aplican, aunque este sea el supuesto que acompañe las transformaciones.

Si por un lado, sostenemos que algunas orientaciones fundamentales en las políticas de vivienda han tenido una continuidad en el tiempo, por otro los cambios en el modelo de desarrollo del país, hacen que estas orientaciones generen efectos distintos sobre la problemática habitacional y a que esta problemática se modifique. Orientaciones similares en el sistema de políticas de vivienda pueden impactar de forma distinta cuando el modelo de desarrollo económico y social ha cambiado. Por ejemplo, no es lo mismo un sistema segmentado o focalizado de políticas de vivienda en un modelo que presenta mayores niveles de inclusión social, a un sistema similar aplicado en el marco de un modelo de desarrollo que tiende a excluir a amplios sectores de la población.

Aunque este estudio se centra en las políticas habitacionales sería un error desconocer que el acceso a la vivienda de la población se encuentra mediado por otros aspectos que trascienden esta área

particular de intervención del Estado, asociadas al mundo del trabajo y más en general al modelo de desarrollo económico y social.

El análisis que desarrollamos a continuación recoge algunas tendencias históricas que han caracterizado el modelo de políticas de vivienda que se ha venido implementando en el país, para ello identificamos aspectos que hacen al diseño y alcance de estas políticas.

#### **IV.1. Carácter residual de las políticas de vivienda**

En este punto partimos de la hipótesis de que la atención del Estado sobre la situación habitacional en Uruguay, ha tenido un carácter residual, en tanto no se desmercantiliza efectivamente el acceso a la vivienda. La vivienda ha sido y sigue siendo un bien cuyo acceso primordial está representado por la vía del mercado, por tanto la intervención del Estado en el área ha tenido un carácter residual en relación a éste.

En los distintos períodos que hemos analizado se ha tendido a conjugar una política de créditos para acceder a viviendas construidas por el Estado o construidas por agentes privados, dependiendo del énfasis puesto en la inversión privada en vivienda, con una línea de asistencia de escasa cuantía, en relación a la problemática habitacional, dirigida a aquellos sectores que no pueden acceder a este bien a través del mercado, o que no acceden a los créditos estatales.

Desde esta perspectiva corresponde analizar dos dimensiones, por un lado el diseño de las políticas, y por otro el alcance de las intervenciones.

Respecto al diseño las políticas han tendido a facilitar y promover el acceso a la vivienda a través del mercado. En todos los períodos identificados se buscó sostener una línea de financiación estatal para la compra de vivienda, asociada a los vaivenes de la economía, con niveles de retracción en momentos de crisis económica.

Desde la década del 20 hasta fines de los 70, la Ley Serrato habilitó la posibilidad de acceder al crédito para la compra de vivienda a un sector de la población que se conformó por empleados públicos y trabajadores formales, cuyos ingresos les permitían asumir los costos de los créditos. Sin embargo se ha señalado que el alcance de esta política, en relación a su cuantía y a la población que efectivamente atendieron, fue reducido.

La posibilidad de acceder a estos créditos, que por las condiciones exigidas, se restringían a algunas categorías de población y su escaso desarrollo, expresan que en su diseño no tuvo un carácter de política universal, y el que supusiera la compra de la vivienda señala que se sostenía la mercantilización del bien.

En períodos sucesivos esta línea de acceso al crédito se sostuvo, aunque la población objetivo tendió a dirigirse hacia sectores de mayor poder adquisitivo.

Las líneas de fomento del ahorro y el crédito para la compra de vivienda desarrolladas a partir de fines de la década del 40, por el Departamento Financiero de la Habitación y a partir de los 90 a través del SIAV, en su modalidad de préstamos para la compra de vivienda nueva o usada, comprendían por un lado que el Estado debía promover la construcción de viviendas y facilitar el acceso al crédito de la población, pero por otro la vivienda seguía siendo considerada como un bien de consumo.

En este sentido, el acceso a la vivienda estuvo mediado por la posibilidad de pago de los beneficiarios, aunque con mayores facilidades que si lo hubieran hecho sin el apoyo estatal, la vivienda continuaba sosteniendo su carácter mercantil.

En cuanto a las intervenciones dirigidas a promover el acceso a la vivienda a sectores de menores recursos, a fines de la década del 30 con la creación del INVE se establece una política específica en el área. Sin embargo estas intervenciones que suponían la construcción y venta de viviendas a bajo costo, para familias principalmente de obreros, fue limitada con relación a la problemática habitacional y a la construcción privada de viviendas.

Si bien se destaca que hasta la primera mitad del siglo XX hubo un desarrollo sustancial del Estado en materia de protecciones sociales, la atención a la cuestión de la vivienda por parte del Estado aparece más tardíamente y con un carácter acotado.

*“La construcción de viviendas quedó, casi en su totalidad, en manos de la iniciativa privada. Esto contrastaba con la acción preeminente del Estado que, desde las primeras décadas del siglo, intervino activamente tratando de promover un mejoramiento de la acción social, manifestado sobre todo, en el área de salud, educación, protección de la fuerza de trabajo, etc. En cuanto al problema habitacional, prefirió proteger a los inquilinos, aunque esta acción, igual que la de construcción de viviendas, fue tardía y limitada.”* (Rial, 1984:149)

Los planes de atención a situaciones de emergencia, profundizados en período de dictadura y retomados en la década del 90 a través de la construcción de los NBE, refuerzan esta lógica de atención residual del Estado con relación al mercado. El Estado interviene, cuando el acceso al mercado se vuelve totalmente inviable para un sector de la población que carece de recursos básicos. Por otra parte interviene construyendo viviendas de mala calidad y ubicadas en zonas sin servicios, con planes acotados y de escaso alcance, sin llegar a satisfacer la demanda real de los sectores a los cuales se dirigían las políticas. Pero también dejando afuera del sistema, por no considerarse como población objetivo, a amplios sectores de la población, tendiendo a una focalización extrema de las políticas habitacionales.

Si bien sostenemos que la atención del Estado en relación al área históricamente tuvo un carácter residual, los cambios en los programas dirigidos a los sectores de menores recursos, desarrollados durante la dictadura y posteriormente implementados en el marco de la reforma de los 90, marcaron una tendencia creciente hacia la precarización de las soluciones habitacionales brindadas.

Aunque no hemos entrado en detalle respecto a la calidad constructiva de las viviendas realizadas por el INVE y por otros organismos públicos previo a la dictadura, los conjuntos de viviendas que todavía pueden verse en la ciudad dan cuenta de que se trataba de construcciones de mejor calidad, sólidas y con otro estándar constructivo que las que se desarrollaron posteriormente.

Podríamos conjeturar que este proceso de precarización de las soluciones habitacionales está asociado a los cambios en la población objetivo de las políticas, cuando pasan de atender a los sectores asalariados urbanos y se dirigen a resolver situaciones de emergencia de familias en condición de extrema pobreza.

Otro tipo de intervenciones estuvieron dirigidas a regular aspectos asociados al mercado de vivienda. Por un lado, encontramos las políticas desarrolladas en las primeras décadas del siglo que establecieron controles tendientes a mejorar las condiciones de habitabilidad en los conventillos. Sin embargo estas acciones están más asociadas a un interés por preservar la higiene pública, que por atender la problemática habitacional, asimismo corresponde señalar que en ningún caso buscaron desmercantilizar el acceso a la vivienda.

Por otro lado, se encuentran las medidas desarrolladas a partir de la década del 40 que regularon el mercado de alquileres, posibilitando el acceso a la vivienda a un número importante de familias y poniendo un freno a la especulación. Si bien se reconoce que a partir de estas acciones un sector importante de la población que arrendaba su vivienda se vio protegido por estas regulaciones, siguiendo con nuestra línea de análisis, continuaban implicando un acceso a la vivienda mediado por el mercado, aunque en este caso un mercado regulado.

Otro aspecto que da cuenta del carácter residual y acotado de la intervención del Estado en el área se refleja en el hecho de que las acciones estuvieron particularmente dirigidas al medio urbano, recién se desarrollan intervenciones sustantivas para atender la problemática habitacional de las familias rurales con la creación de MEVIR a fines de la década del 60.

En síntesis, si bien los cambios en el modelo, particularmente la desregulación del mercado de alquileres y la precarización de las soluciones habitacionales, tuvieron un impacto negativo sobre la problemática, nuestra hipótesis es que las políticas habitacionales desarrolladas en la primera mitad del siglo XX, tampoco supusieron una atención sustantiva al problema de la vivienda. Aunque con mayores niveles de integración, se consolidó un nivel de atención estatal residual y acotado, siendo prioritario el

acceso a la vivienda a través del mercado. Sosteniendo de esta forma un diseño de políticas que busca complementar no sustituir al mercado.

El Estado en distintos momentos, tendió a favorecer la compra de vivienda en el mercado o construyó viviendas para luego venderlas sosteniendo criterios que suponían la mercantilización del bien, incluso en la regulación de los alquileres el acceso estaba mediado por el mercado. Sólo en el caso de los planes de construcción de viviendas para sectores con menores recursos, buscó desmercantilizar el acceso a la vivienda. Sin embargo el alcance de estas intervenciones fue limitado en cuanto a la cantidad de soluciones brindadas y en función de la población a la cual se dirigieron, acentuándose en las últimas décadas el carácter focalizado de las políticas en sectores de extrema pobreza.

Son estas consideraciones, las que nos hacen señalar que la intervención del Estado en el área sostuvo a lo largo de todo el proceso un carácter residual y tardío, aunque con distintos niveles de impacto sobre la problemática habitacional y con modificaciones en la población objetivo.

#### **IV.2. Carácter segmentado de las políticas de vivienda**

Siguiendo con el análisis, en este punto pretendemos desarrollar otra de las orientaciones históricas que hacen al diseño y alcance de las políticas de vivienda, nos referimos específicamente a que dichas políticas han tenido un carácter diferencial en función de la población objetivo.

Partimos de considerar que los programas y planes habitacionales desarrollados supusieron en su concepción la segmentación de la población beneficiaria, generando un sistema estratificado de políticas de vivienda, en función del nivel socio económico de la población, entre otras variables.

El correlato de esta segmentación es la homogenización de la población a la interna de los programas. Resulta difícil encontrar acciones del Estado que hayan permitido que sectores pertenecientes a distintas clases sociales se encuentren en un mismo plan de vivienda.

*“Es notoria la carencia de programas de vivienda nueva que incluyan más de una “franja de ingresos” en la misma acción, en el mismo complejo habitacional.”* (Cruz, 2005: 168)

La estratificación de los programas de vivienda se da de distintas formas, una variable primordial que ya hemos señalado es la segmentación en función de los ingresos de la población objetivo, otro aspecto a considerar es la estratificación en base a la pertenencia a determinadas categorías sociales y/o ocupacionales, como ser la construcción de viviendas para jubilados, o para trabajadores de la administración pública.

Por otra parte, el carácter estratificado también se refleja en la intervención diferenciada en el medio urbano y en el medio rural, si consideramos que recién a fines de la década del 60, con la

creación de MEVIR, se señala una intervención específica para atender la situación de la vivienda rural, las acciones se han dirigido principalmente a atender la problemática en el medio urbano.

En la reforma de los 90 el nuevo diseño institucional expresa el carácter estratificado de las políticas de vivienda, se genera una oferta diferencial de programas habitacionales en relación a las posibilidades económicas de los beneficiarios. Asimismo la estratificación se refleja a nivel organizacional, por un lado el BHU con una línea de atención hacia la demanda solvente y por otro el MVOTMA atendiendo la demanda no solvente para el mercado.

Es clara la tendencia hacia la segmentación de la población objetivo de las políticas en el marco de la reforma de los 90, sin embargo cabe preguntarse en qué medida resulta tan novedosa esta característica si consideramos el desarrollo histórico de estas políticas. Si bien no se definían categorías de población a priori, en el caso de los préstamos implementados por el BHU, los requisitos de acceso determinaban oportunidades diferenciadas en la población, a estos créditos no accedían sectores de bajos ingresos, tampoco trabajadores informales. En este sentido, aunque no hubiera una definición explícita de a qué población se dirigían, claramente en los hechos no accedían todos por igual.

En cuanto a la política de construcción de vivienda que comenzó a implementarse a fines de la década del 30, estuvo al menos en sus comienzos particularmente dirigida a obreros, también se construyeron en distintas oportunidades viviendas para pasivos y para otras categorías sociales, como en período de dictadura la construcción de viviendas para militares y policías. Por otra parte, las viviendas de emergencia se dirigieron a los sectores más pobres.

La estratificación del sistema que se expresa en los planes habitacionales y en la diferenciación de las funciones asignadas a cada organismo, también presenta antecedentes en la legislación que regula aspectos centrales en el área. Nos referimos en este caso, a la Ley de Vivienda 13.728 del año 1969, que con modificaciones se mantiene como marco regulatorio hasta la actualidad.

A partir de la ley se establece la articulación de un sistema de subsidios y préstamos y una tipología de viviendas a las cuales acceder en función de los ingresos de la población. Para ello se define un nivel teórico de suficiencia, a partir del cual el costo de la vivienda no puede superar el 20% del ingreso familiar. De esta forma se regula un sistema segmentado y se sostiene una estratificación en el acceso a la vivienda, estableciendo categorías de beneficiarios en función del ingreso.

*“(..), creemos que existe cierta estructura conceptual originada en la Ley de Vivienda, que instauró muy fuertemente la asociación entre franjas de ingreso y tipologías de vivienda, y que no ha sido suficientemente cuestionada en sus efectos sobre la segregación residencial.”* (Cruz, 2005: 168)

Por otra parte, si bien dentro de los principios generales de la Ley se plantea la necesidad de evitar generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas y se busca incluir a los distintos

estratos sociales en el sistema de políticas de vivienda, podemos considerar que en los hechos estos principios no se efectivizaron.

La localización territorial de los planes habitacionales aparece como otra característica del sistema estratificado de políticas de vivienda. Distintos autores han señalado que el modelo segmentado tiene un correlato a escala territorial, en la medida que se consolida la construcción de viviendas para pobres de baja calidad en zonas periféricas, depreciadas en cuanto al valor del suelo, y viviendas para sectores de mayores ingresos con un mejor estándar constructivo, en zonas consolidadas de la ciudad. Aspectos como el valor del suelo, acceso a servicios, infraestructura urbana, condiciones de seguridad y medio ambientales, entre otros factores, entran a tallar cuando se trata de la localización de los programas de vivienda en función de la población a la cual se dirigen.

De esta forma a la estratificación en el acceso a los programas y al tipo de vivienda a la que se puede acceder se le suma la segmentación a escala territorial, siguiendo el criterio del nivel socio económico de la población.

En síntesis, los aspectos señalados dan cuenta de que la tendencia segmentadora de las políticas de vivienda no es novedosa, ni producto de las últimas reformas, sino que tiene su constitución desde los inicios de la intervención del Estado en el área. Los programas habitacionales se articularon de forma particular en cada momento, pero sostuvieron una tendencia histórica del sistema hacia la estratificación, al desarrollar planes diferenciados en función de las características socioeconómicas de la población, de categorías sociales previamente definidas y al establecer un nivel de atención diferencial en el medio urbano y rural.

Por último queremos señalar que si bien el carácter estratificado y residual de las políticas de vivienda tiene una raigambre histórica, en contextos actuales donde se ha profundizado la brecha de la desigualdad social, ambas orientaciones pueden actuar contribuyendo con los procesos de segregación socio territorial.

*“La segmentación en las políticas de vivienda no es un producto nuevo a raíz de las reformas pero tiene características particulares supone exclusión y segregación social, donde los grupos tienen debilitados las redes de contención organizativa y en un contexto de precarización o ausencia de empleos y concentración del ingreso”.* (Magri, 2002: 37)

El Estado contribuye así con los procesos que desde hace décadas vienen consolidando zonas de la ciudad cada vez más homogéneas en cuanto a condición socioeconómica de la población y por tanto más heterogéneas entre si.

### IV.3. Carácter dual de las políticas de vivienda

Hasta el momento analizamos como las políticas de vivienda han tenido un carácter residual en relación al mercado y como se han orientado en un diseño estratificado. El punto que pretendemos desarrollar aquí, es el carácter dual de la política de vivienda en tanto política social y económica y las posibles tensiones que esto genera.

A lo largo del desarrollo histórico las políticas habitacionales han tendido a cumplir una doble función, si por un lado buscan responder a la necesidad de vivienda de la población como política social, por otro se han articulado a la economía en tanto herramienta generadora de empleo, movilizandando la actividad de la construcción e inscrita en el marco del desarrollo económico.

*“Usualmente se ha pensado a las políticas de vivienda capaces de cumplir la doble función de proveedores de soluciones habitacionales y dinamizadoras de la economía”.* (Traversa, 2002: 45)

Esta doble dimensión ha sido asociada a un modelo de intervención de tipo keynesiano en la década del 60, el Estado interviene buscando potenciar un sector de la economía, con acciones que fomentan el consumo a través de la demanda para la compra de viviendas desde los sectores de clase media y media-alta, movilizandando a partir de los créditos al sector de la construcción e indirectamente con esta medida potenciado el empleo.

Aunque los mecanismos cambiaron en el tiempo, podemos identificar en los distintos momentos históricos la búsqueda de articular en el marco de la política de vivienda a los sectores privados y de que éstas se inscriban como parte del desarrollo económico del país. En este sentido el carácter económico de las políticas de vivienda se puede percibir en distintas acciones estatales.

Hemos señalado que en la estatización del BHU había un interés en modernizar y movilizar la economía del país, desarrollándose en sus comienzos como un banco de carácter principalmente financiero. Esta línea inicial se sostiene en el tiempo consolidándose el Hipotecario, en la década del 50, con una relevancia sustancial en la promoción de la inversión privada en vivienda; aunque incluyendo otras funciones de carácter social. En este período, los créditos otorgados por el Hipotecario a inversionistas privados, así como la construcción de viviendas desde el propio Banco, potenciaron el crecimiento de las industrias vinculadas al área. A pesar de la crisis económica que comienza a instalarse en el país en la década del 50, se busca sostener esta línea de créditos, incluso reasignando fondos de otros organismos públicos.

*“(…), la participación del sector público fue mucho mayor en su papel de financiador de la producción privada. Se estima que el BHU, en sus primeras décadas de trabajo, participó en la financiación de más del 25% de la construcción de viviendas del país. Esta participación tuvo incidencia principalmente en los sectores de población media. El BHU, en tanto Banco de derecho público, no se regía por criterios urbanísticos o de política social sino de rentabilidad de*

*la inversión, lo cual hacía que sus principales clientes fuesen promotores privados que producían vivienda para públicos de nivel medio y medio-alto” (Cruz, 2005: 92)*

Por esta razón se ha señalado que el Banco tuvo mayor impacto en el fomento de la construcción privada de viviendas dirigidas a sectores de clase media y media-alta y en la expansión del stock de viviendas, que en la atención de la problemática habitacional, manteniendo cierta orientación regresiva en la distribución de los fondos públicos.

*“Analizando las consecuencias redistributivas del ingreso generadas por las políticas de vivienda implementadas se pone en cuestión su carácter progresivo. Particularmente en lo que respecta a las políticas de ahorro y crédito implementadas que difícilmente llegan a los sectores de menores ingresos”. (Filgueira, 1994: 87)*

En la retracción en la industria de la construcción a partir de la década del 60, que pasa de representar en 1959 del 7,6 % del PBI al 4% en 1963, se visualiza la relevancia del Hipotecario en la promoción de la inversión privada en viviendas; en el marco de la crisis económica, cuando el BHU no logra sostener la política de créditos el ritmo de la construcción se reduce y el sistema entra en crisis.

Por otra parte, en las recomendaciones de la CIDE, posteriormente recogidas en la Ley de Vivienda 13.728, se mantiene la orientación de incorporar a los agentes privados dentro del marco de las políticas, siendo uno de los objetivos la coordinación público-privada. Para ello se establece un sistema de préstamos dirigidos a las empresas constructoras, con regulaciones del Estado en cuanto a los precios de venta. Asimismo se resalta la necesidad de que las políticas de vivienda se inscriban en el marco del desarrollo económico. En el período inmediato a la aplicación de la ley se dio prioridad a la reactivación de la industria de la construcción, se levantaron importantes complejos habitacionales y se otorgaron créditos para la compra de equipamientos y maquinaria.

En los períodos siguientes se sostiene esta orientación en las políticas habitacionales. Incluso se podría señalar que durante el gobierno de la dictadura este aspecto se profundiza. A la línea de financiación estatal para la construcción de viviendas por parte de privados, se le suman una serie de regulaciones que acentúan la dimensión económica de la intervención del Estado en el área. Se otorgan créditos a particulares y a inversionistas privados de la construcción, se promueve la apertura de cuentas y se habilitan créditos para Sociedades Comerciales. Las viviendas que se construyen pasan a ser ofertadas directamente por el mercado sin regulaciones estatales sobre los precios de venta. En este contexto, se desarrollan principalmente viviendas para sectores de clase media y media-alta y se propicia un nuevo impulso al desarrollo de la construcción de viviendas a fines de los 70. Las modificaciones a nivel de las instituciones acompañan estos cambios al quedar el BHU con hegemonía en el área.

A partir de la década del 90 se crean nuevos mecanismos siguiendo con la tendencia hacia la promoción de la inversión privada, la reforma de la carta orgánica del BHU en 1992 habilita el

otorgamiento de créditos a particulares (individuales o colectivos) para que ellos ejecuten su propia vivienda. Se otorgaron préstamos a bajos intereses y largos plazos de pago, a inversionistas privados y a particulares para la construcción de viviendas. Los agentes privados presentaban un Proyecto acabado que debía incluir la ubicación de las construcciones, el tipo de vivienda y el costo del proyecto. Si bien se intentó direccionar la localización de las construcciones, las ofertas fueron acotadas y se restringió la capacidad de definición del lugar dónde construir desde el Estado.

También en este período, se implementa la licitación a empresas constructoras para la construcción de las viviendas de los programas sociales. Si por un lado, se buscaba a través de la libre competencia entre empresas optimizar el resultado de las inversiones y reducir los costos, por otro con esta medida se fomentaba la industria de la construcción. Incluyendo de esta manera a los agentes privados en la gestión de las políticas de vivienda.

Esta breve reseña nos da la pauta de que las políticas habitacionales contemplaron en su diseño a los agentes privados del mercado, así como se buscó que estas políticas cumplieran un rol en la economía. En la medida que la rama de la construcción representa un sector importante para la economía de nuestro país, que potencia el desarrollo de industrias conexas que producen maquinaria y materias y primas, que genera inversión y movilidad de capitales y particularmente que tiene un impacto muy fuerte sobre los niveles de ocupación.

A través del otorgamiento de créditos se financió la iniciativa privada, con mayores o menores niveles de regulación desde el Estado, y se promovió una demanda solvente de sectores de clase media y media-alta que hacían de las inversiones privadas una actividad rentable. En el sistema público de construcción de viviendas, también se buscó incluir al sector privado a través del mecanismo de la licitación.

Por otra parte, la preeminencia del sistema de construcción de viviendas antes que la promoción del crédito para la compra de vivienda usada, se visualiza como otra característica inscripta en el carácter dual de las políticas de vivienda.

*“Durante todo el período la política de vivienda se volcó a la construcción de vivienda nueva, continuando su camino dual de política social y económica, como factor dinámico del PBI y generador de empleo.”* (Magri. 2002: 12)

Habíamos señalado que el déficit habitacional no necesariamente se deduce de la falta de viviendas, sino de cómo éstas se distribuyen de forma desigual entre los distintos sectores de la población. Por esta razón algunos autores plantean que existe una cierta irracionalidad en la construcción de vivienda nueva cuando el stock existente podría llegar a cubrir las necesidades de la población.

*“Desde el punto de vista social y económico no parece nada lógico que el Uruguay deba invertir una proporción elevada de sus recursos e inclusive endeudarse en el exterior, cuando subsisten tantas decenas de miles de viviendas sin ser utilizadas”* (Vicario, 1989: 24)

Esta apreciación puede parecer apresurada, ya que existen otras dificultades asociadas a la adquisición de viviendas usadas. Sin embargo, podemos considerar que la prioridad dada a la construcción de vivienda nueva es un indicador de las contradicciones que pueden surgir del carácter dual de las políticas de vivienda.

En síntesis, podemos conjeturar que el carácter dual de las políticas de vivienda en tanto política social y económica se ha desarrollado desde los comienzos de la intervención del Estado en el área, en la medida que se le adjudica dentro de sus funciones la de potenciar y fomentar el desarrollo económico. Aunque con variaciones en los períodos, que supusieron cambios en el papel asignado al mercado, se ha tendido a priorizar la distribución de recursos hacia la inversión privada en vivienda, los créditos para la compra de vivienda en el mercado, y la inclusión de los agentes privados en la gestión de las políticas; teniendo la acción directa del Estado un impacto relativo en la atención de la problemática habitacional.

No necesariamente ambas dimensiones son excluyentes, sin embargo algunas evidencias empíricas dan cuenta de que pueden entrar en contradicción. Por un lado, en lo que respecta a la distribución de recursos, que se señala ha tenido un carácter regresivo en función de la población que efectivamente se beneficia de estas políticas. Por otro, en la selección de soluciones habitacionales, cuando ha tendido a primar la compra y construcción de vivienda nueva, desestimando otras alternativas. Por último, en el impacto sobre las capacidades del Estado para introducir cambios en las orientaciones cuando se articulan entorno a las políticas intereses de actores corporativos.

## V. SÍNTESIS E INTRODUCCIÓN DE POSIBLES LÍNEAS EXPLICATIVAS

En el cierre de nuestro trabajo vamos a presentar una breve síntesis de algunas ideas expuestas, mencionaremos aspectos, que si bien no fueron analizados con tanta profundidad, consideramos pertinente señalar, e introduciremos hipótesis explicativas acerca de las orientaciones históricas de las políticas habitacionales, dejando caminos abiertos a futuras investigaciones.

En el primer capítulo de este trabajo buscamos presentar la relevancia de la problemática habitacional en Uruguay, desde sus múltiples expresiones, y como una situación no resuelta para una parte importante de la población. Problemática que recae principalmente en aquellos hogares que no tienen los recursos suficientes para acceder a una vivienda a través del mercado, siendo ésta una de las vías prioritarias de acceso en nuestra sociedad, cuestión que los datos estadísticos confirman. Al mismo tiempo, en la medida que la vivienda constituye una necesidad básica para el desarrollo de la vida no es posible para las familias prescindir de ella.

En el juego entre la necesidad y las oportunidades es que las familias han desplegado distintas estrategias de acceso a la vivienda. Históricamente la compra del terreno para la autoconstrucción representó una vía para familias pertenecientes a los sectores populares. Asimismo, hasta la década del 60 la vivienda en alquiler constituía una opción accesible para un amplio sector de la población. Actualmente, el alquiler continúa siendo una de las vías de acceso, aunque se redujo la proporción de familias que arriendan su vivienda y aumentó la cantidad de familias propietarias, así como también aumentaron las situaciones de informalidad. Podríamos conjeturar que la tendencia a intentar alcanzar el status de propietario se asocia a las desregulaciones del Estado sobre el mercado de alquileres y a la búsqueda por una estabilidad habitacional en contextos de inestabilidad de los ingresos.

Por otra parte, hemos señalado que el acceso a la vivienda a través del mercado, en sus diferentes expresiones resulta difícil, y en algunos casos imposible, para familias que no cuentan con los recursos necesarios. La expansión de los asentamientos irregulares en las últimas décadas refleja en parte esta situación, así como también lo hacen las cifras del déficit habitacional.

Desde los comienzos del siglo XX, momento que hemos datado como de inicio de la intervención pública en el área, el Estado ha desplegado una serie de instrumentos políticos en la atención de la problemática habitacional. De carácter heterogéneo estas intervenciones son las que han suscitado nuestro interés. En base a la convicción de que no nos era posible desarrollar un análisis de las políticas habitacionales sin comprender lo que se ha hecho en la materia, es que realizamos una reseña histórica de las acciones que el Estado fue generando en el área.

A partir de esta reseña, identificamos a modo de conclusiones tentativas, algunas de las características relevantes que entendemos han configurado el devenir histórico de las políticas

habitacionales. Sin pretender abarcar todo el espectro de posibilidades creemos habernos aproximado a algunas características del modelo de intervención que el Estado implementó en el área.

Sustentados en el análisis de la información que recogimos, podemos decir de modo general que el Estado uruguayo ha tendido a desarrollar en el campo de la política habitacional un nivel de atención residual en relación al mercado, en base a un diseño estratificado, en cuanto a población beneficiaria y en relación al territorio, y que se ha buscado articular una doble función en las políticas de vivienda como política social y económica.

Consideramos que estas tendencias históricas se han sostenido en el tiempo y que los cambios institucionales a nivel del sistema de políticas de vivienda no han supuesto modificaciones sustantivas en lo que respecta a dichas orientaciones. Por el contrario, podríamos conjeturar que en las últimas décadas estas características se han reflejado más claramente; a nivel organizacional, en la atención diferenciada en función de la población objetivo; en la implementación, a partir del desarrollo de nuevos mecanismos para incluir a los agentes privados en la gestión de las políticas de vivienda; y por último en la atención residual de los sectores más pobres, a través de políticas que extreman la focalización.

A la vez que señalamos que estas características pueden haberse profundizado en las últimas décadas, también entendemos que no son producto de las últimas reformas, sino que encontramos a lo largo del desarrollo histórico de las políticas de vivienda aspectos que nos hacen identificarlas como orientaciones de largo alcance.

Otros aspectos de relevancia pero que se circunscriben a cambios acontecidos en distintos momentos históricos no han sido analizados con tanta profundidad, ya que hemos intentado identificar orientaciones de largo alcance. A modo de ejemplo, podemos señalar la tendencia creciente hacia la precarización de las soluciones habitacionales brindadas, en función de los cambios en la población objetivo. Un cambio sustancial es la desregulación del mercado de alquileres, cuando el acceso a la vivienda a través de esta vía deja de ser considerada como una política de Estado, teniendo consecuencias importantes que se asocian a la expansión de los asentamientos irregulares, en el marco de una mayor especulación del mercado. También podemos señalar la adecuación del sistema que propicio la financiación estatal para la construcción de viviendas a ser ofertadas en el mercado, por parte de agentes privados, sin mayores regulaciones desde el Estado.

Por otro lado, nos interesa señalar que lo que hemos identificado como tendencias históricas, pueden haber impactado de forma distinta sobre la problemática habitacional, en función de transformaciones en la realidad del país. Particularmente si consideramos los cambios suscitados a nivel de la sociedad luego de la primera mitad del siglo XX, que se asocian a modificaciones en el modelo de desarrollo. En contextos dónde los índices de desocupación y de precarización del empleo se han

profundizado, cuando se ha ampliado la brecha de la desigualdad social, y se ha producido una pérdida del valor real de los ingresos, el acceso a la vivienda para amplios sectores de la población, que no encuentran una protección efectiva a través del Estado, se ha vuelto un problema de gran relevancia.

No hemos buscado en el estudio las causas últimas de los procesos, intentamos describirlos y analizar el modelo de políticas habitacionales en sus características centrales, no desconocemos por ello que estas existan y que su conocimiento sea relevante, por tanto en este punto desarrollaremos algunas hipótesis explicativas al respecto.

Es así que al cierre de nuestro trabajo vamos a introducir desde una línea hipotética consideraciones que durante el proceso de estudio hemos ido visualizando, sin poder en este punto profundizar en ellas, entendemos que pueden constituir una puerta de entrada a futuras investigaciones sobre esta temática tan compleja. Hacemos hincapié en que no se trata de conclusiones acabadas sino una primera aproximación a algunas líneas explicativas que de ninguna manera consideramos que sean las únicas ni las definitivas.

Concretamente vamos a introducir tres explicaciones que tienen un valor hipotético, en primer lugar las presiones políticas de actores con intereses en el área, en segundo lugar la necesidad del Estado de utilizar la política de vivienda como un elemento económico, y en tercer lugar los conceptos que pueden resultar mutuamente excluyentes de derecho a la vivienda y propiedad.

Respecto al primer punto, en el análisis hemos identificado que los agentes privados involucrados en la industria de la construcción y venta de viviendas han sido contemplados e incorporados de distinta manera en las políticas habitacionales, ya sea a través de créditos para la construcción de viviendas, a partir del fomento de la demanda de vivienda desde los sectores de clase media y media-alta, así como también en la construcción de las viviendas de los programas estatales.

En la relevancia del papel del Estado hacia la promoción, fomento e inclusión de los agentes privados es que radicamos nuestra primer hipótesis que supone que entorno al área se han ido articulando intereses de actores corporativos cuyas influencias pueden de alguna manera haber tenido un peso en la orientación de las políticas habitacionales. Esta hipótesis sitúa el análisis a nivel de las corporaciones, sus intereses y capacidad de presión en función de los recursos de poder que manejan, y de sus vínculos con el Estado.

Por otro lado, podríamos conjeturar que los intereses entorno a las políticas habitacionales no solo incluyen a los agentes del mercado sino que también refieren a otros grupos con intereses en el área, sectores de la población que se han visto beneficiados en mayor o menor medida con las políticas implementadas, en función de la capacidad que han tenido para colocar sus demandas en la agenda política.

Partimos de la hipótesis de que la política habitacional ha tendido a desarrollarse como política de rédito electoral, aspecto que se visualiza en la atención diferenciada de determinadas categorías de población, así como también en la prioridad que se le otorga a la construcción de viviendas frente a otras acciones que pueden llegar a tener menor visibilidad pública.

Pero más en general todos estos elementos nos remiten a una lógica de representación en el marco del sistema democrático y al interés de los gobernantes de responder en distinta medida a las necesidades de la población y a los requerimientos de actores corporativos, tendiendo a sostener grados de legitimidad.

Respecto a la segunda hipótesis, hemos señalado que el papel que el Estado desarrolló en el área trasciende la prestación de servicios y ha supuesto la inclusión de una dimensión económica, buscando explícitamente situar las políticas habitacionales en el marco del desarrollo económico del país. Asumiendo de esta manera funciones asociadas a la rentabilidad del sistema de producción de viviendas e indirectamente interviniendo sobre los niveles de empleo en el campo de la construcción. Si por un lado se ha buscado afectar al mercado, por otro se ha dejado actuar al sistema a través de la no regulación de aspectos que hacen a la mercantilización del suelo y la vivienda.

Concretamente en este punto queremos marcar que los Estados asumen la función de regular, en cierta medida, la economía para garantizar los niveles de producción y por ende de acumulación de la riqueza. En este sentido una de las herramientas con las que cuenta el Estado es la generación de políticas públicas que fomentan e incentivan la inversión y el intercambio económico en determinadas áreas. Particularmente nuestra hipótesis es que la política de vivienda cumple un rol en este aspecto por el monto de capital y trabajo que entra en juego en un sector relevante de la economía.

Vinculando las dos hipótesis anteriores consideramos que ambos requerimientos que asume el Estado, por un lado sostener los procesos de mercantilización y por otro distribuir beneficios sociales en la forma de programas habitacionales, entran habitualmente en contradicción y del interjuego entre ellas surgirá la respuesta del Estado intentando cumplir ambas funciones. Sin embargo, es posible conjeturar, en función de la magnitud de la problemática habitacional, que ha primado la lógica de la mercantilización.

El último aspecto que quisiéramos introducir tiene que ver con un nivel de hipótesis vinculado a las conceptualizaciones que pueden estar influyendo en las orientaciones que asumen las políticas habitacionales. Nos cuestionamos en este punto en qué medida la vivienda es considerada efectivamente como un derecho, o si priman otras conceptualizaciones como que el acceso a la vivienda debe ser producto del esfuerzo individual o más profundamente que la vivienda es una propiedad que no puede ser alienada por el Estado, incluso si se trata de resolver la situación habitacional de amplios sectores de la población.

Nuestra hipótesis es que el concepto de propiedad actúa como límite frente a la idea de derecho a la vivienda, cuando otros aspectos de la vida de los ciudadanos se han universalizado de modo mucho más temprano y duradero, nos referimos particularmente a la educación y la salud. Debemos destacar que este hecho no necesariamente tiene que ver con el costo relativo de estos servicios, ya que considerando la inversión en salud o educación que realiza el Estado a lo largo de la vida de los ciudadanos, podríamos conjeturar que garantizar la vivienda podría ser incluso menos honoroso.

Por otra parte, este límite se puede visualizar en el carácter residual de las políticas, cuando se entiende que el Estado sólo debe intervenir desmercantilizando en aquellas circunstancias en que los ciudadanos no pueden por sus propios medios acceder a la satisfacción de esta necesidad. También se puede visualizar en el hecho de que las políticas habitacionales habitualmente suponen una contraprestación económica, esto queda claro en el caso de los créditos, pero incluso se sostiene cuando las políticas conllevan un subsidio y la dimensión en términos económicos tiene un peso marginal en relación al costo. Estos aspectos nos hablan de la búsqueda por sostener esta conceptualización de la vivienda como algo que se gana mediante el esfuerzo individual.

Las apreciaciones que acabamos de introducir en las reflexiones finales no son más que hipótesis explicativas, ideas que nos surgen del análisis, sin embargo consideramos que pueden constituir un camino fértil para profundizar en la comprensión de las mediaciones que se encuentran presentes en la intervención del Estado en el área. Concretamente nos hemos referido a la relación que puede existir entre las orientaciones históricas de las políticas habitacionales y aspectos tales como: los intereses que existen entorno al área y que suponen presiones sobre el sistema político, la necesidad de la clase política de legitimarse, las funciones de mercantilización que cumplen los Estados y las contradicciones que surgen entre el derecho a la propiedad y el derecho a la vivienda.

A modo de cierre queremos introducir una última apreciación que reúne en parte nuestras inquietudes. La política habitacional ha sido objeto de distintas reformulaciones en diferentes momentos históricos, uno de los focos de cambio ha sido el rediseño institucional, se han creado y suprimido organismos, se ha buscado generar un sistema articulado y coordinado donde todos los organismos confluyeran en un objetivo común. Consideramos que este no es un objetivo menor y que posiblemente, como lo han señalado distintos autores, sea una de las falencias de las intervenciones del Estado en el área. Ahora bien, volviendo nuevamente al campo de las hipótesis, podría ser que los cambios institucionales, aún cuando pueden ser necesarios, no lleguen a la raíz de los aspectos que hacen que la política habitacional, en un sistema de producción capitalista, continúe siendo un bien de consumo, una mercancía y no un derecho como efectivamente aparece reconocido en nuestra Constitución.

Hemos intentado en este trabajo reflejar nuestras inquietudes, ideas y reflexiones con respecto a las políticas habitacionales, consideramos que en algunas de ellas pudimos ahondar, aún cuando seguramente puedan ser revisadas y reformuladas. Sin embargo, sabemos que otras cuestiones han quedado abiertas, decidimos incluirlas de todas formas, ya que entendemos que pueden ser una puerta de entrada para seguir profundizando en el conocimiento de esta temática, tan compleja como atrapante.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, BLANCA et al. (1990). *Investigación evaluativa del Plan Habitacional “Aquiles Lanza”*. Cuadernos de Investigación en Trabajo Social N° 1. Escuela Universitaria de Servicio Social. Montevideo.
- BARRAN, JOSE y NAHUM, BENJAMIN (1983). *Battle los estancieros y el imperio británico. Tomo IV: Las primeras reformas 1911-1913*. Ediciones de la Banda Oriental. Uruguay.
- BARRAN, JOSE y NAHUM, BENJAMIN (1984). *Las clases populares en el Montevideo del novecientos*. En Sectores populares y vida urbana. CLACSO. Buenos Aires.
- BHU (2009). Página oficial: [www.bhu.gub.uy](http://www.bhu.gub.uy).
- BUSQUETS, JOSÉ MIGUEL (1998). *Análisis comparado de dos casos de reforma social en Uruguay*. Documentos de Trabajo N° 8. Facultad de Ciencias Sociales. DCP. Montevideo.
- CASACUBERTA, CARLOS (2006). *Situación de la Vivienda en Uruguay. Informe de Divulgación*. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Instituto Nacional de Estadística. Uruguay.
- CECILIO, MIGUEL (1978). *El proceso de planificación en el Sector Vivienda*. En *Uruguay: algunas experiencias de planificación*. CLAEH. Montevideo.
- CURZ, PABLO (2005). *El suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984-2004)*. Tesis de Maestría. Centro de estudios demográficos, urbanos y ambientales. México.
- DE LEÓN, EDUARDO (2004). *Aportes para un Balance de las Políticas Sociales del Uruguay desde la recuperación democrática*. Fesur. Montevideo.
- FILGUEIRA, CARLOS y FILEGUEIRA, FERNANDO (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Editorial Arca. Montevideo.
- LÓPEZ GALLERO et al. (1998). *MEVIR territorio viviendas y comunidades*. Revista Vivienda Popular N° 4. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo.
- MACHADO, GUSTAVO (2001). *Pobreza urbana, políticas públicas de vivienda y participación social*. Revista de Trabajo Social No 21. Montevideo.
- MACHADO, GUSTAVO (2002). *Del dicho al hecho: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual*. Tesis de Maestría de Servicio Social. Montevideo.
- MAGRI, ALTAIR (2002). *Una reforma exitosa: La política de vivienda en el Uruguay entre 1985 y 2000*. Documentos de Trabajo N° 30. Facultad de Ciencias Sociales. DCP. Montevideo.
- MEVIR, *25 años de historia*. Publicación de la Comisión honoraria pro erradicación de la Vivienda Insalubre. Folleto de la Biblioteca de Ciencias Sociales. (s.i) (s.n) (s.d)
- MEVIR (2009). Página web: [www.mevir.org.uy/la obra](http://www.mevir.org.uy/la%20obra).

- MIDAGLIA, CARMEN (1992). *Las formas de acción colectiva en Uruguay*. CIESU. Editorial Trilce. Montevideo.
- MVOTMA (2000). Página web: [www.presidencia.gub.uy/mem2000/info/MVOTMA.htm](http://www.presidencia.gub.uy/mem2000/info/MVOTMA.htm)
- OFFE, CLAUS (1991). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Editorial Alianza. México.
- RIAL, JUAN (1984). *Situación de la Vivienda de los sectores populares de Montevideo, 1889-1930*. En Sectores populares y vida urbana. CLACSO. Buenos Aires.
- RISSO, MARTA y BORONAT, YOLANDA (1992). *La vivienda de interés social en el Uruguay 1970-1983*. Fundación de Cultura Universitaria. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo.
- TERRA, JUAN PABLO (1969). *La Vivienda*. Colección Nuestra Tierra N° 38. Montevideo.
- TRAVERSA, FEDERICO (2002). *La segunda generación de reformas del estado y sus desafíos para la administración pública*. Documento de trabajo No 37. Facultad de Ciencias Sociales. DCP. Montevideo.
- TRAVERSA, FEDERICO (2004). *El papel del Estado en los Policy networks: la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000)*. Revista uruguaya de ciencia política N° 14. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- VICARIO, LUIS (1989). *Políticas para el sector vivienda*. Folleto de la Biblioteca de Ciencias Sociales. Montevideo.

### **Fuentes documentales**

- INE. *Relevamiento de asentamientos irregulares 2005-2006*. Convenio INE-PIAI. Página web: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy).
- Ley de Vivienda 13.728.
- MVOTMA. Plan quinquenal de vivienda 2005-2009.